

Université Paris I, Panthéon-Sorbonne

Action publique et processus d'institutionnalisation.

*Sociologie des politiques culturelle et linguistique
et du traitement bureaucratique de la misère*

Vincent Dubois

mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie
coordonné par M. le Professeur Remi Lenoir

Jury composé de MM. les Professeurs :

Christian Baudelot, École normale supérieure

Pierre Bourdieu, Collège de France

Alain Chenu, Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines

Remi Lenoir, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Michel Offerlé, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Sommaire

Avant-Propos	p. 1
Introduction	p. 4
 Partie I.	
La construction des catégories étatiques : le traitement public des formes symboliques	p. 14
<i>Synthèse 1.</i> La culture comme catégorie d'intervention publique	p. 15
<i>Prolongement 1.</i> La langue, ressort et enjeu de la force symbolique de l'État	p. 45
 Partie II.	
L'actualisation des normes et catégories étatiques : le traitement bureaucratique de la misère	p. 148
<i>Synthèse 2.</i> Relation administrative et traitement de la misère	p. 149
<i>Prolongement 2.</i> Les conditions sociales du rappel à la norme. Contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales	p. 175
 Épilogue	p. 254
 Table des matières	p. 264

Avant-propos

Puisqu'il est de coutume, dans un mémoire d'habilitation, de revenir sur sa trajectoire de recherche, je voudrais commencer en l'évoquant très rapidement d'un point de vue plus personnel que dans les pages qui suivent, centrées quant à elles sur le contenu de mes travaux. Sans prétendre me livrer ici à une auto-socioanalyse, on peut rétrospectivement situer le point de départ de cette trajectoire dans mes premiers mémoires d'étudiant sur les politiques culturelles locales. Ces travaux sont nés de la conjonction entre la découverte de la posture sociologique dans les enseignements de Michel Offerlé et une attirance un peu vague pour les « questions culturelles », liée à des pratiques personnelles et au fait que j'envisageais alors l'administration culturelle comme un débouché professionnel possible. C'est assez rapidement le goût de l'enquête et du travail intellectuel qui l'a emporté, mon intérêt croissant pour la recherche rencontrant la possibilité d'obtenir une allocation de thèse, à laquelle s'est ajouté un monitorat qui m'a permis de commencer très rapidement à enseigner à l'université.

Une fois ma thèse sur la genèse des politiques culturelles soutenue, j'ai commencé à réfléchir à de nouveaux chantiers. C'est ainsi que les politiques de la langue ont fait l'objet des premières notations et des premiers dossiers — notamment sur la « loi Toubon » qui venait d'être débattue. (Ces dossiers, j'ai dû ensuite attendre la rédaction de ce mémoire pour les rouvrir). Surtout, avant d'obtenir un poste de maître de conférences, j'ai pendant un an participé à diverses recherches. Parmi celles-ci, je me suis plus particulièrement investi dans une enquête sur l'accueil du public dans les caisses d'allocations familiales. À l'issue d'une thèse telle que la mienne, rien ne me prédisposait à m'engager dans ce type de travail, si ce n'est deux souhaits : celui de conduire de manière systématique une enquête de type ethnographique, reposant largement sur l'observation directe que j'avais peu pratiquée jusqu'alors ; celui de prendre un peu de distance avec le terrain culturel auquel je venais de consacrer cinq ans.

Ce second souhait tenait plus précisément au souci d'éviter les pièges d'une spécialisation précoce. Je craignais en effet de commencer à me sentir « trop à l'aise » dans des problématiques et des références qui risquaient à la longue d'être reconduites de manière un peu routinière. Trop à l'aise également dans un « milieu » dont j'étais socialement proche, dans lequel il n'est pas difficile d'être rapidement identifié comme « expert », et régulièrement sollicité pour les innombrables colloques et publications mi-intellectuelles mi-professionnelles propres à l'espace des institutions culturelles : les

profits que l'on peut en escompter m'apparaissaient faibles au regard d'un coût en temps et en indépendance intellectuelle préjudiciable à la recherche. Enfin, sans qu'il faille y voir la marque d'un repli sur une conception de la sociologie comme étude des « problèmes sociaux », je ressentais le besoin de ne pas cantonner mes enquêtes à des choses aussi « nobles » que celles de la culture (fût-ce pour les désacraliser) et à des « élites » (fussent-elles marginales ou dominées). Je souhaitais donc, si l'on peut dire, équilibrer cette première orientation en portant aussi le regard sur des pratiques et des agents sociaux moins haut placés dans la hiérarchie symbolique et sociale mais non moins intéressants d'un point de vue sociologique. C'est un équilibre de cet ordre que je me suis par la suite efforcé de maintenir dans le choix de mes objets de recherche et des types d'approche, en rédigeant de manière partiellement concomitante l'ouvrage issu de ma thèse et celui qui présente l'enquête sur la relation administrative, et jusqu'à la conception du présent texte.

*

Une double ambition a présidé à l'élaboration de ce mémoire. Celle, tout d'abord, de mettre en perspective des travaux déjà réalisés pour faire apparaître les choix et objectifs de recherche plus généraux dans lesquels ils s'inscrivent. Il s'agissait ensuite d'établir sur cette base d'autres perspectives, en ouvrant de nouveaux chantiers. Pour ce faire, j'ai essayé de rapprocher le plus possible l'économie du texte de la logique de recherche telle que je la conçois. Aussi ai-je limité à une brève introduction générale la présentation des grandes options d'analyse, préférant les inscrire là où elles trouvent leur raison d'être et peuvent être effectivement évaluées : dans les objets de recherche et le travail empirique dont elles permettent la construction¹.

On trouvera, en ouverture de chacune des deux grandes parties, des présentations synthétiques de travaux réalisés². Mais ma priorité est allée à la présentation programmatique de travaux en cours qui suit chacune de ces deux brèves synthèses. Je souhaitais en effet éviter autant que possible la redondance avec des textes déjà publiés

¹ C'est pour cette même raison qu'on n'a pas jugé utile de proposer ici des développements d'ordre strictement méthodologique. Des réflexions en ce sens sont présentées dans plusieurs autres textes, notamment dans notre opuscule *Institutions et politiques culturelles locales : éléments pour une recherche socio-historique*, Paris, Documentation française, 1996 (sur l'analyse localisée des politiques culturelles) ; dans l'introduction de notre ouvrage *La vie au guichet*, Paris, Economica, 1999 (sur l'observation directe) ; dans un article à paraître début 2002 sur les conditions sociales de la recherche socio-historique (« Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse de l'action publique », in Déloye Yves, Voutat Bernard, dir., *Faire de la science politique*, Paris, Belin).

² Si ces synthèses sont pour l'essentiel inédites, certains passages reprennent les éléments de textes déjà publiés. On l'indiquera précisément à chaque fois.

et aussi, puisque la rédaction de ce mémoire en offrait l'occasion, essayer d'affermir ce qui n'était jusqu'alors que des intentions de recherche pour les transformer en véritables projets.

J'ai pris le parti de ne pas organiser l'ensemble autour de la césure « bilan » – « programme », pour mieux donner à voir les logiques qui, par-delà les hasards contribuant à façonner un parcours de recherche, m'ont conduit d'un objet à l'autre, d'un terrain à l'autre. Ce choix présente inévitablement des inconvénients, notamment celui d'imposer au lecteur un va-et-vient entre différents niveaux de texte (plus « théorique » ou plus « empirique », retour *post factum* ou programme en cours d'élaboration). Cet ordonnancement offrait en revanche plusieurs avantages. Celui tout d'abord de montrer les potentialités d'hypothèses et de pistes nouvelles contenues dans les travaux réalisés, invitant à les évaluer aussi à cette aune. Réciproquement, ces derniers fournissent une base pour l'appréciation de l'aboutissement possible des projets placés dans leur prolongement. Si j'ai choisi ce mode d'exposition, c'est aussi dans le but d'échapper à la loi des trois états d'âme scientifique qu'évoque Gaston Bachelard au début de *La formation de l'esprit scientifique* — l'âme puérile ou mondaine de la curiosité naïve, l'âme professorale du dogmatisme académique, l'âme « en mal d'abstraire et de quintessencier », en évitant de me laisser enfermer dans l'un de ces trois états... ou de les illustrer tour à tour³. C'était, enfin, une manière d'indiquer ce qui peut faire la cohérence d'un parcours de recherche sans tomber dans la mauvaise foi qui consisterait à le mettre en scène comme l'accomplissement progressif d'un projet initial dont tous les éléments auraient été parfaitement programmés.

³ Bachelard Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Vrin, 1972 (1938), p. 8-9, cité par Didier Georgakakis dans son texte de présentation de thèse, Université Lyon II, janvier 1995.

Introduction : pour une sociologie de l'action publique

Au-delà de leur diversité quant aux terrains empiriques, aux techniques d'observations ou aux approches adoptées, les travaux présentés ici s'efforcent tous de contribuer à une sociologie de l'action publique⁴. Cette orientation procède de la conviction que l'action publique forme un objet de première importance pour l'analyse sociologique. Avant de préciser la perspective de recherche qui peut en être dégagée, on voudrait exposer rapidement les fondements d'une telle conviction.

L'intérêt sociologique d'une analyse de l'action publique

L'importance de l'action publique pour l'analyse sociologique peut-être établie à trois niveaux. Celui de la place qu'elle occupe dans la transformation des sociétés contemporaines, tout d'abord. Max Weber voyait déjà dans l'essor de l'État moderne la principale évolution sociale en cours, et dans l'État le cadre où s'exerce le « fait de domination » dans les sociétés modernes⁵. C'est devenu depuis une évidence : le développement de l'action publique constitue l'un des traits majeurs de la transformation des sociétés occidentales au XXe siècle. Les augmentations sans précédent des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires et du nombre de fonctionnaires ou assimilés en constituent les indicateurs les plus classiquement retenus⁶. Elles s'accompagnent d'un ensemble de transformations sociales de première importance : le passage à la gestion publique d'un ensemble de « problèmes » préalablement constitués et relevant antérieurement de la responsabilité privée ; le rôle devenu décisif de l'État et des institutions publiques dans la construction des problèmes

⁴ Par action publique, on désigne l'ensemble des pratiques et des relations qui ont trait à l'intervention et au fonctionnement des institutions publiques (l'État dans ses différentes composantes, les collectivités locales, les institutions de l'Union européenne ou encore les organismes de Sécurité sociale).

⁵ Weber Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995 (1971).

⁶ Pour une introduction générale, voir par exemple Mény Yves, Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

sociaux ; l'importance grandissante de l'intervention publique dans le fonctionnement d'espaces sociaux autonomisés, etc⁷. L'analyse des modalités, des effets ou des limites de ce développement s'impose ainsi comme une nécessité de l'histoire sociale contemporaine.

Le fort développement de l'action publique tout au long du XXe siècle a conduit à ce qu'elle constitue l'un des principaux si ce n'est le principal mode de régulation des conflits et de répartition des ressources de tous ordres (économique, culturel, symbolique). L'importance de l'action publique pour l'analyse sociologique se situe donc à un second niveau : elle est devenue un lieu stratégique de la reproduction du social et un enjeu central des concurrences qui traversent plus généralement l'espace social⁸. L'action publique forme ainsi un objet majeur de la sociologie générale, en ce qu'elle permet l'analyse des modes de domination. Elle offre également un point de vue privilégié pour saisir notamment les concurrences des groupes sociaux, des intérêts et des représentations dont ils sont porteurs.

Ajoutons que dans la mesure où du sport à la maladie, de la culture à la famille, de l'éducation à l'économie, des âges de la vie aux relations entre les sexes, de l'immigration à la formation des groupes professionnels (et l'on pourrait prolonger la liste) il n'est pas de champ social et guère plus de situations ou de relations sociales desquels l'action publique soit absente — et elle y occupe une place souvent déterminante — peu de domaines spécialisés de la sociologie peuvent la passer totalement sous silence. À un troisième niveau, l'analyse de l'action publique intervient donc comme le point de passage obligé de la quasi-totalité des champs de la sociologie.

Le développement de l'action publique et son importance dans la vie sociale sont des phénomènes historiques et, en tant que tels, réversibles. Mais l'évolution dans le sens d'un « retrait de l'État » qui est, sinon uniformément en cours, en tout cas à l'œuvre dans de nombreux domaines singulièrement depuis les deux dernières décennies, en France et ailleurs, ne vaut pas déclin de l'intérêt sociologique d'une analyse de l'action publique. Transfert au privé de prérogatives publiques, prégnance des logiques du « marché » dans l'identification et le traitement des problèmes sociaux, désengagement public de certains champs sociaux : toutes ces transformations qui affectent l'action

⁷ Pour une série d'études de cas de ces différents processus, voir par exemple les actes du colloque de l'association Socio-histoire du politique sur l'étatisation : Kaluszinski Martine, Wahnich Sophie dir., *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998.

⁸ Voir sur ce point Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de sciences po-Daloz, 1997, p.103-116.

publique renvoient à des transformations sociales dont c'est une des tâches de l'histoire sociale et de la sociologie générale que de rendre compte, et auxquelles chacun des champs de la sociologie est (plus ou moins directement) confronté.

L'action publique, un objet laissé aux marges de la sociologie

De très nombreux travaux sociologiques ont pris en compte ces différents aspects ou les ont pris pour objet⁹. Toutefois, l'action publique n'est pas véritablement constituée en une spécialité structurée de la sociologie¹⁰. Il y a une sociologie de l'État, qui s'attache à en restituer la formation historique, les formes, fonctions et modalités de fonctionnement¹¹. Il y a une sociologie des agents de l'État, qui analyse leur recrutement, le déroulement de leurs carrières et leurs relations de pouvoir¹². Mais seule une partie — certes primordiale — de l'action publique elle-même a été constituée en domaine de recherche spécialisé : les politiques sociales. Pour le reste, elle forme plutôt l'objet secondaire de recherches s'inscrivant dans des sous-champs disciplinaires plus unifiés (comme lorsque des sociologues du sport étudient les politiques sportives ou des sociologues de la famille les politiques familiales). Cette tendance à la fragmentation a détourné d'une réflexion portant spécifiquement sur l'action publique, limitant ainsi la constitution de modèles d'analyse propres à fournir des schèmes transposables d'un terrain à l'autre et à dégager des perspectives communes. En conséquence de quoi le sociologue qui cherche à analyser ce qu'il est convenu d'appeler une politique dispose des concepts généraux de la sociologie, des références établies sur le terrain spécifique qu'il étudie (le sport ou la famille), mais beaucoup moins d'outils analytiques à même de rendre compte des processus propres à la conduite d'une « politique ».

⁹ Il suffit pour s'en convaincre de parcourir les sommaires des revues de sociologie ces dernières années, de la *Revue française de sociologie* à *Sociologie du travail* ou aux *Actes de la recherche en sciences sociales*, pour ne prendre que des exemples français. Précisons que lors des très cursifs développements qui suivent, on n'indiquera que quelques références illustratives dont la liste, très lacunaire, ne prétend pas former une sélection raisonnée.

¹⁰ Il y a bien sûr des travaux qui y correspondent, comme par exemple ceux conduits au CRESAL. Cf. notamment CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993. Les travaux les plus nombreux en ce sens se rapprochent toutefois de la sociologie des organisations et-ou de l'analyse des politiques publiques dont il sera question plus loin. Cf. par exemple Duran Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

¹¹ Cf. Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, op. cit., p. 57 et suivantes ; Badie Bertrand, Birnbaum Pierre, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1982 (1979).

¹² Parmi une littérature abondante, voir par exemple Thoenig Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des ponts et chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987 (1973).

C'est aux marges de la sociologie, dans un carrefour disciplinaire où se mêlent la science politique, le droit, la science administrative, le management public, la sociologie des organisations ou encore l'histoire, que l'action publique a été constituée en territoire spécifique d'investigation, sous le label d'analyse des politiques publiques. Il serait évidemment présomptueux de présenter en quelques lignes ce qui est devenu, depuis les années 1960 aux Etats-Unis, depuis les années 1980 en France, un domaine de recherche aussi prolifique que diversifié, dont on aura l'occasion de discuter certains aspects dans les développements qui suivent¹³. Sans méconnaître les nombreux apports et les différences importantes des travaux qui en relèvent, on voudrait simplement souligner un ensemble de problèmes généraux qui tiennent à la manière dont cette spécialité s'est structurée.

Le terme même le suggère : l'analyse des politiques publiques est très largement issue de la *policy science* américaine. Cette dernière a été constituée à des fins avant tout pratiques d'aide à la décision, d'expertise, de conseil aux gouvernants, avec une visée explicite d'amélioration des « programmes publics »¹⁴. L'on ne saurait aujourd'hui réduire l'analyse des politiques publiques à une discipline auxiliaire du pouvoir. Il n'en demeure pas moins qu'une dimension praxéologique est toujours présente dans une proportion importante de la littérature, restée proche du management public ou du *problem solving* à l'américaine¹⁵. À tout le moins, les schèmes de pensée préconstitués en vigueur parmi les « décideurs » (comme les oppositions entre « centre » et « périphérie », « décision » et « mise en œuvre », « responsables » et « exécutants », etc.) structurent-ils bon nombre d'analyses. Les travaux dits d'« évaluation des politiques publiques » sont sans doute ceux qui marquent le plus nettement cette proximité intellectuelle entre chercheurs et administrations¹⁶.

Les stratégies d'établissement scientifique de la spécialité ont, d'un autre côté, favorisé l'abstraction et la multiplication de notions *ad hoc*, donnant souvent lieu à des discussions conceptuelles plus qu'à la formulation d'hypothèses sociologiquement heuristiques (que l'on pense à « path dependance » ou « advocacy coalition », pour ne

¹³ La meilleure présentation d'ensemble, limitée toutefois aux travaux anglo-saxons, reste Parsons Wayne, *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Edwar Elgar, 1995.

¹⁴ Pour une introduction à l'histoire de cette spécialité, cf. reste Parsons Wayne, *Public policy, op. cit.*, p. 16-29.

¹⁵ Voir par exemple pour le cas français la revue *Politiques et management public*.

¹⁶ Une analyse critique des pratiques d'évaluation a du reste été développée. Pour un rapide aperçu dans le cas français, cf. Corcuff Philippe, « Un OVNI dans le paysage français ? L'évaluation des politiques publiques », *Politix*, 24, 1993, p. 190-209.

prendre que des exemples récents). Et force est de constater qu'une très grande partie de la littérature sur les politiques publiques relève soit de la théorisation générale quelque peu désincarnée¹⁷ soit de l'étude de cas empirique faiblement problématisée, beaucoup plus rares étant les travaux qui articulent de manière de façon sociologiquement convaincante les résultats d'une enquête originale à un travail d'élaboration problématique¹⁸. En revanche, les deux tendances apparemment opposées de la science experte et de l'abstraction se rejoignent parfois dans la co-production de concepts intermédiaires entre science et politique à forte connotation idéologique et faible valeur ajoutée sociologique — ce dont la thématique devenue omniprésente de la « gouvernance » constitue sans doute l'une des meilleures illustrations.

Au total, la construction de l'action publique comme objet spécifique de l'analyse sociologique n'apparaît donc pas aussi pleinement réalisée qu'on pourrait le penser de prime abord. D'un côté, l'action publique est diluée dans des travaux sociologiques dont ce n'est pas l'objet principal. D'un autre côté, avec l'analyse des politiques publiques, son autonomisation comme domaine spécifique de recherche s'opère trop souvent au prix d'un oubli des catégories et principes généraux de la sociologie. On n'a évidemment pas la prétention de fonder cette sociologie de l'action publique qui reste encore pour une part à inventer. Les travaux présentés dans ce mémoire ambitionnent simplement d'illustrer quelques-unes des voies qu'elle pourrait emprunter.

Action publique et institutionnalisation du social

Ces voies, on le verra, sont variées à plusieurs titres. On voudrait, avant d'y conduire le lecteur, essayer de montrer que si elles ne mènent pas nécessairement toutes au même endroit, elles n'en sont pas pour autant aléatoires et n'en sont pas moins suivies en fonction d'une orientation générale qui contribue à structurer le parcours. Cette orientation consiste, comme l'indique le titre de ce mémoire, à appréhender l'action publique à travers le prisme des processus d'institutionnalisation, et ce de trois manières.

¹⁷ La synthèse de Muller Pierre, Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, illustre bien cette tendance.

¹⁸ Pour éviter de transformer ces développements en distribution de bons et mauvais points, on s'abstiendra ici de donner des références. Les pages qui suivent (cf. notamment synthèse 1) seront l'occasion de fournir des exemples du dernier type de travaux évoqué.

En premier lieu, ces processus renvoient aux différents éléments qui constituent l'action publique. Ils consistent alors principalement dans la formation historique des institutions, dans le travail social de mise en forme qui consiste à leur conférer son sens et sa fonction (formalisation, fonctionnalisation, codification) dans les pratiques de légitimation, qui conduisent à les faire accepter comme nécessaires¹⁹. Analyser l'action publique sous l'angle de l'institutionnalisation permet alors de rendre compte du travail social qui est à son principe, et partant de mieux comprendre les formes et le sens qu'elle revêt, dans un domaine où le fonctionnalisme spontané (telle politique est faite pour résoudre tel problème) et/ou la vision juridique (le sens d'une action comme les fonctions d'un agent ou d'un organisme sont contenus dans les textes qui les encadrent) demeurent très présents.

Tout au long de nos travaux, on a ainsi étudié des institutions qui conduisent et objectivent l'action publique : le ministère de la Culture et ses ancêtres putatifs, comme le ministère des Arts de 1881, les services culturels municipaux, les multiples commissions de la politique de la langue française, ou encore les caisses d'allocations familiales. Il s'est agi, dans les premiers cas, d'analyser les conditions socio-historiques de leur émergence, de leur consolidation — ou parfois de leur disparition. Mais l'analyse ne s'est pas limitée à ces investigations archéologiques. L'on a de fait considéré la genèse des institutions et l'institutionnalisation comme des processus continus, qui ne s'arrêtent pas aux premiers moments de l'émergence historique. D'où l'attention portée aux transformations subies par ces institutions²⁰, à la faveur de rapports sociaux conduisant à revenir sur ce qui avait été un temps établi — que ce soit la délimitation des objets d'intervention du ministère de la Culture, les rapports entre bénévoles et professionnels dans les structures culturelles locales, ou la vocation effectivement « familiale » des caisses d'allocations familiales.

Ces institutions, on les a appréhendées au travers des agents sociaux qui les animent et les incarnent. À la sociographie classique et indispensable établissant leurs origines, ressources et positions, on a combiné une analyse en termes de rôles. Comme l'a entre autres souligné Everett Hughes, cette notion permet tout particulièrement de se situer à

¹⁹ On s'inspire ici de la perspective proposée dans Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses FNSP, 1992.

²⁰ Ou à leur « démotivation », pour reprendre le terme utilisé dans Hérin François, « L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue française de sociologie*, XXVIII-1, 1987, p. 67-97. Pour une application de cette notion, on se permet de renvoyer à notre article « Les dilemmes de l'institutionnalisation. Des mobilisations associatives aux politiques culturelles dans une ville de banlieue (Bron, 1970-1990) », in *Démocratisation culturelle : la voie associative*, Presses du septentrion (sous presse).

l'articulation entre l'institution et les individus concernés. Plus précisément, dès lors qu'une institution existe socialement avant tout au travers des rôles qui la réalisent et la matérialise aux yeux de ceux qui ont affaire à elle, la constitution des rôles forme une dimension essentielle des processus d'institutionnalisation. C'est ainsi que la mise en évidence des incertitudes du rôle des fonctionnaires des Beaux-Arts au tournant du siècle a servi à démontrer certaines des contraintes qui pesaient alors sur l'institutionnalisation d'une politique artistique, que l'analyse de la formation du rôle d'administrateur culturel dans les années 1980 a permis de comprendre les formes sous lesquelles les politiques culturelles apparaissaient alors, que l'observation de la définition en actes du rôle des guichetiers des caisses d'allocations familiales a conduit à saisir les transformations des fonctions de la bureaucratie de proximité, ou que l'analyse du rôle des contrôleurs s'intègre à celle, plus vaste, de la politique institutionnelle de lutte contre la fraude aux prestations sociales. L'analyse en termes de rôle a naturellement conduit à certains rapprochements avec la sociologie des professions. Les professions du champ bureaucratique, bien sûr, mais aussi plus largement celles dont la formation a partie liée avec le développement de l'action publique. Ce sont alors les processus de professionnalisation qu'on a rapproché des processus d'institutionnalisation, comme dans l'analyse de l'invention des professions de l'administration culturelle.

L'analyse de la formation des institutions et de l'institutionnalisation de l'action publique renvoie enfin à celle des représentations sociales. Il s'est ainsi agi de procéder à une généalogie de ce que Pierre Bourdieu appelle la « vision d'État » : cet ensemble de principes de division, de modalités de construction des problèmes et de catégories de pensée élaboré au sein du champ politico-administratif et dans ses rapports avec un ensemble d'autres espaces sociaux (champ scientifique, journalistique, groupes sociaux concernés), et érigé, au moins temporairement, comme la conception légitime fondant l'action publique. Cette vision d'État, on l'a donc analysée afin de mieux comprendre la production indissociablement symbolique et pratique de cette action publique (quelles représentations de la culture d'imposent à la conduite des politiques culturelles ? comment les questions linguistiques deviennent-elles des problèmes d'État ? quels changements dans les représentations de la pauvreté donnent-ils lieu aux modifications de son traitement bureaucratique ?).

Le lien entre action publique et processus d'institutionnalisation peut être établi d'une deuxième manière. Il procède cette fois d'un choix de méthode, qui permet d'inscrire les travaux sur l'action publique dans un projet plus vaste. Ce choix et ce projet, on pourrait les qualifier de durkheimiens. Émile Durkheim recommandait en effet de

s'attacher aux « symboles visibles » des faits sociaux : observer la solidarité ou la morale au travers des « formes cristallisées » produites par l'histoire et l'action humaines²¹. C'est la raison pour laquelle il s'est intéressé particulièrement au droit²². On ne saurait bien entendu prétendre avoir réalisé avec l'action publique ce que Durkheim a fait avec le droit. L'on peut en revanche, plus modestement, faire de cette méthode la référence qui désigne un horizon de nos recherches : analyser les processus et produits de l'institutionnalisation de l'action publique pourrait bien, de fait, former une bonne manière d'approcher le social à partir de ses « formes cristallisées ». C'est ainsi que, à chaque fois, on a envisagé l'action publique non seulement comme « ce qui est à expliquer » mais aussi comme le point de vue à partir duquel appréhender les objets sociaux auxquels elle se rapporte. Analyser l'émergence des politiques de la culture, c'est alors également contribuer à une sociologie du fonctionnement du champ culturel et, plus généralement, des représentations sociales de la culture. Décrire la production et les limites de la politique de la langue française permet aussi d'approcher la valeur et les enjeux sociaux dont la langue est investie dans la France contemporaine. Rendre compte du traitement bureaucratique de la misère permet aussi de mieux comprendre la vie des pauvres et la place qui leur est dévolue.

Une troisième articulation entre action publique et institutionnalisation conduit à interroger les processus d'institutionnalisation *par* l'action publique. Pour parler encore comme Émile Durkheim il ne s'agit plus seulement, à titre d'option méthodologique, de voir dans les institutions et produits de l'action publique des formes sociales cristallisées permettant de rendre compte plus largement du social mais, à titre d'orientation problématique, d'étudier la contribution de l'action publique à la cristallisation des formes sociales. L'action publique, dont le travail bureaucratique forme une dimension particulièrement exemplaire de ce point de vue, procède à l'établissement de classements, de modes d'organisation, de statuts sociaux. Au travers de la politique culturelle gouvernementale s'impose une définition légitime de la « culture » d'autant plus propre à en fixer les frontières qu'elle est traduite en actes, en institutions, en financements, en modes de reconnaissance. Au travers de la fixation étatique de la langue, ce sont aussi la communauté nationale et un certain état des hiérarchies sociales qui tendent à être fixées. Au travers des politiques d'aide sociale, ce sont des définitions légitimes du couple, du travail, des liens familiaux qui s'imposent, des statuts socio-juridiques qui sont octroyés.

²¹ Durkheim Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 1988 (1^{ère} édition Alcan, 1894), spécialement p. 137-139

²² Durkheim Émile, *de la division du travail social*, Paris, PUF, 1986 (1^{ère} édition Alcan, 1893), spécialement p. 27-34.

On retrouve là la perspective ouverte par Pierre Bourdieu au carrefour des analyses de Weber et Durkheim, lorsqu'il envisage l'action de l'État comme une contribution décisive à l'ajustement des structures mentales et des structures sociales, autrement dit comme un mode d'exercice de la violence symbolique légitime. Après avoir restitué la formation socio-historique des catégories de la vision d'État, on s'est donc attaché à la manière dont elles sont imposées, inculquées, et à montrer dans quelle mesure elles sont intériorisées par les agents sociaux auxquels elles s'appliquent. Cette perspective était, on le verra, en filigrane de notre travail sur la formation de la culture comme catégorie d'intervention publique, dont l'une des ambitions était de réfléchir aux conditions sociales de l'imposition d'une définition étatique de la culture. Elle est au cœur du projet sur les politiques de la langue, en tant que la langue forme un vecteur privilégié des représentations du monde. Elle traverse enfin nos travaux sur l'administration de la protection sociale, qui tendent à montrer comment s'opèrent en actes l'actualisation des normes et catégories étatiques et leur application (au sens premier du terme) aux situations et aux agents sociaux.

L'imposition des catégories d'État, l'inculcation des normes et des statuts bureaucratiques sont évidemment loin d'aller de soi. Les définitions étatiques de la culture sont controversées, parfois remises en cause par ceux-là même qui sont *a priori* les premiers « bénéficiaires » de l'action culturelle publique : les agents du champ culturel. L'intervention publique en matière linguistique se heurte à deux contraintes structurelles : la légitimité contestée des institutions d'État à fixer le « bon usage », et les obstacles pratiques à l'encadrement des usages. Les normes et statuts en vigueur dans l'octroi des aides sociales s'imposent d'autant plus qu'ils servent au « traitement » d'agents par définition démunis, mais cela ne signifie pas qu'ils le soient mécaniquement, sans oppositions, jeux avec les règles ni limites. Si le terme n'était galvaudé par des usages quelque peu idéalistes, on pourrait donc dire que notre analyse de l'institutionnalisation du social par l'action publique renvoie nécessairement à celle des formes de « résistance » qui s'opposent à la domination qui s'exerce par le biais de cette action. C'est, plus simplement, une manière de rappeler que l'action publique s'exerce non comme un pur rapport de coercition (le « pouvoir d'État » qui a suscité toute une littérature de fascination-répulsion) mais dans des relations de pouvoir, ce qui lui confère à la fois toute sa complexité et tout son intérêt sociologique.

*

Les deux parties qui composent ce mémoire couvrent l'une et l'autre des domaines sensiblement différents : les questions culturelles et linguistiques pour la première ; le traitement de la misère pour la seconde. Leur découpage n'est cependant pas seulement empirique. Il tient aussi et surtout à une articulation analytique. Il s'agit en effet dans un premier temps de centrer la réflexion sur la production des catégories étatiques, en revenant sur la formation de la culture comme catégorie de l'intervention publique puis en analysant l'action publique sur cette matrice de formation des catégories de perception qu'est la langue. Dans la seconde partie, consacrée à l'administration de la protection sociale, c'est non plus aux catégories générales de l'action publique que l'on s'intéressera, mais à celles qui sont le plus directement engagées dans les pratiques d'intervention. Et ce n'est plus la construction socio-historique des normes et catégories étatiques mais les modalités de leur actualisation et de leur inculcation qui feront l'objet de l'analyse.

I. La construction des catégories étatiques : le traitement public des formes symboliques

Institutionnalisation de l'action publique ; institutionnalisation par l'action publique : cette première partie se propose d'analyser ces processus croisés à partir du traitement étatique des formes symboliques que sont la culture et la langue. Sans doute en effet est-ce à partir des objets les plus fortement et directement investis comme vecteurs de représentations sociales que l'on peut le mieux rendre compte des enjeux symboliques qui forment une dimension essentielle de tels processus. On présentera tout d'abord une synthèse de notre travail sur la politique culturelle qui, en analysant la constitution historique de la culture comme catégorie de l'intervention publique, tend à mettre en évidence le rôle de l'action publique dans la reproduction et la transformation de la culture et de ses représentations sociales, et invite plus généralement à une sociologie des formes étatiques de classification. C'est dans la continuité directe de cette recherche que se situe notre programme sur les politiques de défense de la langue française. Il s'agira cette fois de saisir les conditions sociales et les modalités de l'intervention publique sur ce qui constitue à la fois la matrice et la matière de la construction des catégories de perception : la langue.

Synthèse 1. La culture comme catégorie d'intervention publique

Analyser la construction socio-historique de la culture comme catégorie d'intervention publique s'inscrit de deux manières dans une sociologie de la formation étatique des catégories de perception du monde social. Le projet même de reconstitution de la genèse de l'une des catégories dans lesquelles l'action publique s'exerce et se donne à voir permet en effet de rendre compte à la fois de l'institutionnalisation des formes de l'action publique et de l'institutionnalisation *par* l'action publique de classements sociaux et cognitifs constitutifs des visions du monde social (1). Si cette perspective générale peut s'appliquer à de multiples objets, reste que les choses de la culture, de par les investissements symboliques intenses dont elles sont l'occasion, sont particulièrement propices aux luttes de classement auxquelles les agents de l'État sont partie prenantes, mais dans lesquelles ils n'ont pas nécessairement le dernier mot (2).

1. De quelques formes politiques de classification²³

Dans son ouvrage sur les cadres devenu un classique de la sociologie française, Luc Boltanski ouvre de nouvelles perspectives pour l'analyse des groupes sociaux²⁴. Sans se contenter d'avaliser les constructions des prescripteurs identitaires quant à la bonne forme du groupe mais rendant compte des effets de réalité de leur travail, il fait porter l'analyse sur le processus par lequel un groupe social émerge et s'objective, dans des institutions, des organisations, des catégories statistiques, etc. Nul besoin, dès lors, d'ajouter une définition à prétention objective aux multiples définitions en concurrence ;

²³ On se permet ici de paraphraser le titre de l'article fondateur de Durkheim Émile, Mauss Marcel, « De quelques formes primitives de classification. Contribution à l'étude des représentations collectives » (1903), in Mauss Marcel, *Œuvres, tome 2. Représentations collectives et diversité des civilisations*, Paris, Minuit, 1983, p. 13-89. Cf. également Durkheim Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, 1968, p. 200 et suivantes.

²⁴ Boltanski Luc, *Les cadres, La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.

il s'agit plutôt de rendre compte de ces luttes pour dire le groupe et des enjeux dont elles sont porteuses. La perspective s'avère féconde, qui en apprend finalement plus que nombre d'études morphologiques sur ce que c'est qu'un cadre et sur les particularités du groupe auquel il prétend appartenir.

C'est de ce mode de construction de l'objet dont on s'est inspiré pour analyser ce qu'il est convenu d'appeler une politique publique. Les politiques publiques sont en effet susceptibles de se voir appliquer certaines des questions posées dans *Les cadres*. Tout comme les catégories sociales, les formes stabilisées dans lesquelles l'intervention des pouvoirs publics s'exerce et est donnée à voir ne sont-elles pas historiquement construites et situées ? « Les catégories propres aux politiques publiques vivent, se modifient, s'éteignent etc. selon des processus sociaux de fabrication et d'évolution, à la fois autonomes et contingents », rappelle ainsi Robert Salais à propos de l'émergence de l'action économique publique²⁵. Tout comme les catégories sociales, les catégories des politiques publiques ne font-elles pas l'objet de définitions concurrentes qui renvoient plus généralement à des visions elles aussi concurrentes de l'espace social et des problèmes sociaux ? C'est ce que tendent par exemple à montrer des travaux sur des politiques d'apparition récente en France comme la « lutte contre l'exclusion »²⁶ ou la « politique de la ville »²⁷.

Cette transposition de questions formulées à propos de la formation des catégories sociales — par Luc Boltanski et d'autres²⁸ — poursuit un double objectif : proposer une analyse proprement sociologique de l'action publique, face à une littérature fortement marquée par une vision institutionnelle et/ou des visées prescriptives ; combiner la sociologie des « luttes de classement » à la sociologie de l'État en prenant pour objet un exemple particulier de classification étatique — une catégorie d'intervention publique.

²⁵ Salais Robert, « Action économique publique et conventions de l'État : éléments d'un problème », communication au Ve Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 24-25 avril 1996, ronéoté, p. 2. Cet auteur avait auparavant analysé dans une perspective comparable à celle de Luc Boltanski la formation du chômage comme catégorie. Cf. en particulier Salais Robert, (avec Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud), *L'invention du chômage, Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF, 1986.

²⁶ Sur les problèmes liés à l'importation de cette catégorie politique dans la recherche sociologique, Cf. Messu Michel, « L'exclusion : une catégorisation sans objet », *Genèses*, 27, 1997, p. 147-161.

²⁷ Voir par exemple Jobert Bruno, Damamme Dominique, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, p. 3-30.

²⁸ Pour d'autres analyses de la formation des catégories sociales, voir notamment Desrosières Alain, Thévenot Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, 1988 ; Salais Robert, *L'invention du chômage, op. cit.* ; Topalov Christian, *Naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1994 Pour une présentation synthétique de ces travaux et d'autres partageant le même type de préoccupation, Cf. Corcuff Philippe, « Construction des groupes et catégorisation sociale », in *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan, 1995, p. 79-95.

Des catégories sociales comme instrument d'analyse à la formation de ces catégories comme objet de l'analyse : le changement de perspective auquel incite l'analyse de la formation des groupes sociaux amène tout d'abord à reconsidérer la manière dont la question de la définition d'une politique est habituellement posée. La sélection systématique d'un ensemble de critères permettant de déterminer s'il y a ou non « politique publique » constitue certes un préalable indispensable à l'analyse. Un contenu, des actes de coercition, un programme, un public, des objectifs forment ainsi les cinq traits généralement reconnus comme constitutifs d'une politique publique²⁹. Mais une telle posture, si elle est rigide, ne risque-t-elle pas d'aboutir à des écueils comparables à ceux auxquels se sont exposés les sociologues des groupes sociaux qui, tout en cherchant à en établir les contours objectifs, s'affrontaient sur la question de savoir si tel ou tel groupe pouvait être considéré comme une « vraie classe » ? Ainsi, la dimension normative d'une telle entreprise de définition ne paraît pas totalement évitable : le critère apparemment neutre de l'existence d'un « programme » n'est par exemple pas exempt d'un présupposé rationaliste — une politique publique supposerait nécessairement l'articulation cohérente de moyens et de fins — dont les limites ont été amplement démontrées³⁰. Par ailleurs, un usage exagérément rigide d'une définition systématique peut conduire à adopter une position de surplomb peu satisfaisante. Doit-on rejeter dans l'insignifiance ce qui ne remplit pas les conditions objectives posées par le chercheur mais que les agents sociaux désignent comme une politique ? De quelle science souveraine peut-on s'autoriser pour dénier l'existence de ce à quoi les agents sociaux accordent leur croyance³¹ ? À tout le moins doit-on manier avec souplesse l'application de ces critères de définition, en y introduisant par exemple une lecture au second degré : ce qui importe est ainsi que « le résultat de l'interaction soit *présenté comme* un programme cohérent » ou que « l'autorité publique [soit] *tendue pour* responsable des décisions prises »³².

Réfléchir en termes de catégorisation de l'intervention publique offre une solution alternative, en faisant porter l'attention non plus sur un ensemble de critères universellement définis mais sur les opérateurs historiques de l'objectivation d'une

²⁹ Cf. Thoenig Jean-Claude, « Présentation » et « L'analyse des politiques publiques », in *Traité de Science Politique*, Tome 4, *op. cit.* ; Mény Yves, Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 129-135.

³⁰ Cf. par exemple Sfez Lucien, *Critique de la décision*, Paris, FNSP, 1973 ; March James G., *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'organisation, 1991.

³¹ On se permet ici de transposer librement une formulation de Luc Boltanski.

³² Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de sciences po-Dalloz, 1997, p. 454. C'est moi qui souligne.

politique. Ni reprise pure et simple dans le travail d'analyse des découpages officiels de l'action publique, ni posture d'autorité conduisant à trancher dans les luttes de définition des politiques au lieu d'en rendre compte, il s'agit alors de restituer le travail de classification et de mise en forme de l'intervention publique dont le résultat plus ou moins stabilisé et toujours historiquement situé constitue ce qu'on a appelé une catégorie d'intervention publique. C'est ainsi dans la perspective d'une analyse de la construction et de l'objectivation sociales des catégories politiques qu'on entend se situer³³. Cette analyse historique des opérations de « découpage des domaines d'objets » permet aussi de rendre compte des transformations intervenues dans les modes de « problématisation » étatiques : l'émergence de la « politique culturelle » constitue moins l'entrée de nouveaux objets dans la sphère de l'action publique que l'institutionnalisation d'un nouveau « regard » sur ces objets³⁴.

Ce type de préoccupation est rarement présent dans l'analyse des politiques publiques. S'il recoupe partiellement la perspective adoptée dans certains travaux — notamment sur les politiques sectorielles ou les processus de mise sur agenda — il ne peut toutefois leur être entièrement assimilé. Dans leur modèle d'analyse de l'État en action, Bruno Jobert et Pierre Muller insistent sur les processus de sectorisation qui ont partie liée avec le développement des politiques publiques³⁵. Toutefois les auteurs emploient le terme de sectorisation moins pour décrire le travail d'inclusion et d'exclusion à la base de la constitution des secteurs que pour rendre compte d'une évolution générale qui fait que les structurations socio-professionnelles (les « secteurs ») l'emportent peu à peu sur les logiques territoriales de production des identités, d'agrégation des intérêts et de traitement collectif des problèmes. De même, Jobert et Muller s'interrogent sur la production des images des différents secteurs (les « référentiels ») à l'œuvre dans ce qu'ils appellent les processus de « médiation », cherchant à mettre en évidence comme on l'a fait également l'importance d'une dimension cognitive dans l'élaboration des politiques ; mais encore une fois sans véritablement prêter attention à la constitution et

³³ Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986 (1ère éd. 1966). Pour un programme appliquant cette posture aux objets et catégories politiques, voir Lacroix Bernard, « Ordre politique, ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, Paris, PUF, 1985, spécialement p. 502-503.

³⁴ Cf. sur ces notions Foucault Michel, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969 ; *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1974. Pour une application sociologique, voir les travaux de Robert Castel, en particulier Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, p. 17-18 ; « Présent et généalogie du présent : une approche non évolutionniste du changement », in *Au risque de Foucault*, Paris, Centre Georges-Pompidou, 1997, p. 161-168. Voir aussi Ravon Bertrand, *L'« échec scolaire », histoire d'un problème public*, Paris, In Press, 2000, spécialement p. 28-34.

³⁵ On trouvera la présentation la plus complète de ce modèle dans Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

la délimitation des secteurs. Enfin leur définition des secteurs renvoie à un espace bien délimité qui repose en particulier, dans la lignée des analyses néo-corporatistes, sur la présence d'un groupe professionnel fortement structuré et intégré. Or une telle définition ne correspond qu'à certains des « secteurs » de l'action publique. Et elle s'applique mal au domaine culturel qui consiste davantage en un agencement de secteurs (théâtre, arts plastiques, lecture publique, etc.) qu'en un secteur unifié. Plus encore, la formulation souvent très générale des objectifs assignés à la politique culturelle et sa mobilisation comme vecteur pour l'affirmation des représentations de l'espace social censées guider l'ensemble de l'action publique — que l'on pense à l'insistance avec laquelle cette politique est présentée par ses producteurs comme centrale dans la définition d'un « modèle de société » — rend en l'espèce problématique la distinction entre le « global » et le « sectoriel » sur laquelle repose le modèle d'analyse proposé par Bruno Jobert et Pierre Muller³⁶.

De la même manière, si l'analyse proposée ici présente des traits communs avec les études de la construction sociale des problèmes³⁷ et des processus de mise sur agenda³⁸, elle ne peut néanmoins leur être entièrement assimilée. Notons parmi les points communs deux postulats de base : celui selon lequel les problèmes n'existent pas en soi, mais sont le produit de luttes et d'alliances qui contribuent à en dessiner la forme ; celui selon lequel un problème n'est pas politique par essence, mais le devient à la faveur de processus multiples qu'on peut placer sous le terme générique de politisation³⁹. Parmi les points communs, citons également le souci de comprendre les modalités de construction des problèmes politiques comme le résultat des interactions entre une autorité et un vaste ensemble d'agents⁴⁰ qui permet d'inscrire la formation des politiques dans le cadre plus vaste de l'interaction politique et des rapports sociaux.

³⁶ On rejoint ici les remarques de Saez Guy, *L'État, la ville, la culture*, thèse d'État en science politique, Université Pierre Mendès-France, IEP Grenoble, 1993, notamment p. 57.

³⁷ Pour une formulation générale cf. par exemple Spector Michael, Kitsuse John, *Constructing Social Problems*, (2e ed.), New York, Aldine de Gruyter, 1987 ; Edelman Murray, « La construction et les usages des problèmes sociaux », in *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991. Pour une présentation des différents travaux se situant dans cette perspective, voir Parsons Wayne, *Public policy*, op. cit., p. 92-109. Voir aussi Lahire Bernard, *L'invention de l'« illettrisme »*. *Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La Découverte, 1999, p. 33-37.

³⁸ Pour une présentation de ce problème dans la littérature française, Cf. Garraud Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41 ; Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, op. cit., p. 445-448 ; Mény Yves, Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, op. cit., p. 159-187 ; Muller Pierre, *Les politiques publiques*, op. cit., p. 35-42 ; Padioleau Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982 ; Thoenig Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », art. cit., p. 20-27.

³⁹ Voir l'analyse classique de Cobb R., Elder C., *Participation in American Politics*, (2e ed.), John Hopkins University Press, Baltimore-London, 1989.

⁴⁰ Médias, groupes organisés, organisations politiques, pour reprendre la typologie de Philippe Garraud.

Toutefois, la focale adoptée ici est plus large que celle fournie par les notions de construction des problèmes ou de mise sur agenda. D'abord, la temporalité des processus de mise sur agenda s'inscrit dans un cadre chronologique relativement restreint tel qu'une mobilisation collective, une campagne électorale ou une alternance politique par exemple. Ensuite les « problèmes »⁴¹ dont il s'agit de restituer la mise sur agenda sont suffisamment circonscrits pour pouvoir déboucher sur une décision publique qui clôt le processus. La classification des problèmes et leur inscription dans une catégorie d'intervention sont plus vastes et s'inscrivent dans un temps plus long : ces processus intègrent la mise sur agenda et s'apparentent plutôt à une *mise en rubrique* des problèmes. En un sens, ils sont situés en « amont » de la mise sur agenda dont ils constituent un préalable⁴². L'inscription d'un problème sur l'agenda gouvernemental ne s'opère en effet pas dans un espace vierge mais en fonction de cadres et de « réceptacles » préalablement constitués⁴³. On sait ainsi que l'existence de précédents et plus encore d'institutions capables de les traiter forment des conditions nécessaires — ou au moins favorables — à la prise en charge des problèmes par une autorité publique, et que ce « déjà là » des précédents et institutions préforme les modalités d'appréhension des problèmes. Mais l'inverse peut également être vrai, quand par exemple des événements portés sur l'agenda médiatique et politique sont mis en relation, construits comme ressortissant à un même ordre de problèmes qui s'impose finalement comme devant faire l'objet d'un traitement public spécifique. Pour reprendre un cas déjà cité, la genèse de la politique de la ville en France, des incidents des Minguettes au début des années 1980 au « malaise des banlieues » et jusqu'à la formation de dispositifs et de rôles institutionnels spécifiques à la fin de cette décennie est exemplaire de ce chaînage particulier qui conduit à la formation d'une catégorie d'intervention nouvelle. La « mise en rubrique » dépasse alors la construction sociale des problèmes, dont elle forme cette fois le produit institutionnalisé.

⁴¹ « Issues », « problèmes » ou « enjeux » : sur ces notions, Cf. Garraud Philippe, *art. cit.*, p. 19-22.

⁴² À la manière des opérations de « transcodage » étudiées par Pierre Lascoumes, qui construisent « une matrice de qualification [et] créent le cadre cognitif de réception des problèmes ». Lascoumes Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 23. L'auteur définit le transcodage comme « l'ensemble [des] activités de regroupement et de traduction d'informations et de pratiques dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations éparses et les lire comme une totalité ; c'est aussi les traduire dans un registre relevant de logiques différentes, afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. » L'auteur distingue lui aussi son analyse de celles de Bruno Jobert et Pierre Muller par le caractère plus diffus et moins structuré des processus étudiés que la « médiation » dans l'élaboration des référentiels des politiques sectorielles.

⁴³ En tant que formes institutionnalisées d'appréhension de la réalité, les catégories d'intervention publique forment ainsi des conditions structurelles de la construction sociale des problèmes et des moyens « économiques » au service de cette construction. Cf. Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, et Cicourel Aaron, *La sociologie cognitive*, Paris, PUF, 1979, notamment p. 45 et 68.

Quand bien même ils forment les outils de l'analyse des politiques publiques les plus proches de cette question, le modèle des « référentiels des politiques sectorielles » et l'analyse des processus de construction des problèmes et de mise sur agenda ne suffisent donc pas — là n'est d'ailleurs pas leur objectif — à rendre compte de la formation des catégories d'intervention publique. Des travaux qui se situent plus directement dans cette perspective laissent cependant entrevoir l'intérêt d'une telle orientation. De ces travaux — rares et le plus souvent ponctuels — donnons quelques exemples récents. Celui déjà cité de Pierre Lascoumes sur les politiques de l'environnement aborde ces questions sans néanmoins en faire l'axe central de sa réflexion. Sur le même terrain, Florian Charvolin analyse quant à lui l'invention et l'institutionnalisation des politiques de l'environnement comme le résultat du développement de nouvelles « pratiques documentaires d'agrégation » au cours des années 1960, qui selon lui « assurent la convergence entre l'histoire de la construction d'un agrégat environnemental et l'histoire de l'avènement d'un nouveau champ d'intervention publique »⁴⁴. La posture d'inspiration ethnométhodologique à l'œuvre dans ce travail ne permet cependant pas de resituer ces « pratiques d'agrégation » dans la logique plus large des rapports sociaux qui rendent ces constructions pensables et possibles. C'est en revanche cette dialectique qui est restituée dans un autre domaine — la politique familiale — et avec une tout autre approche, par Remi Lenoir lorsqu'il étudie le « travail de construction d'un secteur de l'activité étatique » en le rapportant à la mise en place de nouvelles technologies de pouvoir à partir de la fin du XIXe siècle et aux transformations des représentations sociales de la famille⁴⁵. C'est à la consommation que s'est intéressé Louis Pinto, qui montre les voies par lesquelles ce label a pu être imposé, délimitant un domaine déterminé dans le champ politico-administratif, créant l'impératif « d'avoir une politique » en la matière, et légitimant par l'entremise de la catégorie « consommateur » de nouveaux modes de représentation des rapports sociaux⁴⁶. On peut enfin citer les travaux de Thierry Blöss qui analyse le rôle

⁴⁴ Charvolin Florian, *L'invention de l'environnement en France (1960-71). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, thèse de science politique et de sociologie, IEP Grenoble-Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 1993.

⁴⁵ Lenoir Remi, « Politique familiale et construction sociale de la famille », *Revue française de science politique*, 41 (6), décembre, 1991, p. 781-807. Cf. aussi « L'État et la construction de la famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 91-92, mars 1992, p. 20-37. L'auteur présente également de manière synthétique la perspective générale qui sous-tend son analyse dans « Objet sociologique et problème social », in Champagne Patrick *et. al.*, *Initiation à la pratique sociologique*, Paris, Dunod, 1989, p. 53-100.

⁴⁶ Pinto Louis, *La constitution du "consommateur" comme catégorie de l'espace public*, Paris, CSU, 1989 (1985), spécialement p. 1-10 et 85 et suivantes. Voir aussi « La gestion d'un label politique : la consommation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 91-92, mars 1992, p. 3-19. Un article antérieur présente de façon moins directement liée à l'intervention publique l'imposition réussie de la catégorie de consommateur, en montrant notamment comment elle forme à la fois un concept savant et

joué par les politiques de la « jeunesse » dans la production — incertaine — de cette identité sociale, montrant comment les taxinomies politiques fondées sur l'âge, bien faites pour entretenir la vision optimiste d'une situation transitoire, cèdent peu à peu la place à des catégorisations étatiques davantage structurées à partir de situations d'urgence sociale, contribuant ainsi à la redéfinition des rapports sociaux entre les âges⁴⁷.

De tels travaux incitent à l'analyse. Ils montrent qu'il est possible d'éviter de prendre les catégories des politiques publiques pour ce qu'elles ne sont pas : des objets scientifiques⁴⁸. Car sans doute ces catégories forment-elles l'archétype de l'« objet préconstruit », c'est-à-dire construit à des fins pratiques et non à des fins de connaissance. Les chercheurs les utilisent fréquemment sans guère de distance critique comme « concepts sténographiques »⁴⁹ pour désigner voire définir l'objet de leur recherche⁵⁰. Ne pas se laisser enfermer dans ces catégories préconstruites, donc, mais plutôt étudier comment et par quoi elles sont faites : par des mots qui les spécifient⁵¹, des groupes d'agents qui leur donnent corps, des institutions qui les matérialisent, des discours qui les légitiment. Restituer leur formation, c'est alors rendre compte de ce que ces catégories contribuent à produire : l'ordonnance, la mise en ordre de pratiques et de représentations en une politique relativement unifiée⁵². Plus généralement cette catégorisation de l'action publique participe de la spécification d'un ordre de problèmes, d'une classe d'objets, de groupes sociaux et des relations qu'ils entretiennent, et partant de la mise en ordre de l'espace social et de la formation de sa représentation légitime.

mot d'ordre. Pinto Louis, « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue française de sociologie*, XXXI, 1990, p. 179-198.

⁴⁷ Blöss Thierry, « Une jeunesse sur mesures. La politique des âges », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XCVII, juillet-décembre 1994, p. 253-276.

⁴⁸ Sur la distinction nécessaire entre classifications institutionnelles et scientifiques, Cf. Douglas Mary, *Ainsi pensent les institutions*, Paris, Usher, 1989, p. 52

⁴⁹ Passeron Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique, l'espace non popperien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 1991, p. 46.

⁵⁰ « Les nomenclatures officielles servent un peu d'oreiller de paresse » à l'analyste des politiques publiques, note ainsi Thoenig Jean-Claude, « Présentation », in *Traité de Science Politique*, Tome 4, *op. cit.*, p. XII.

⁵¹ Sur le rôle des mots dans les processus d'objectivation Cf. Cassirer Ernst, « Le langage et la construction du monde des objets », in Coll., *Essais sur le langage*, Paris, Minuit, 1969, p. 37-68.

⁵² Si la politique culturelle peut apparaître à l'observateur comme un assemblage, un patchwork de pièces rapportées chacune d'une histoire et d'un lieu différents au point que le pluriel soit souvent de mise dans l'usage de cette expression, l'emploi au singulier a été choisi ici pour désigner ce travail d'unification. Pour une discussion à ce propos, Cf. Urfalino Philippe, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, Documentation Française, 1996, p. 13-14.

Le terme même de catégorie le suggère : une telle analyse permet d'articuler les niveaux de la perception (quelles lunettes les producteurs de politiques publiques chaussent-ils pour construire et traiter les problèmes et imposent-ils pour voir leur action ?), du jugement⁵³ (selon quels principes objets et pratiques d'intervention sont-ils hiérarchisés et proposés à l'évaluation ?) et de l'action (comment ces objets et pratiques sont-ils regroupés et coordonnés)⁵⁴. Une analyse de ce type permet également une autre articulation : elle rend compte à la fois de la construction sociale du politique (l'objectivation et la mise en forme d'une politique), et de la construction politique du social (la production d'un objet par l'action publique). Une analyse en ces termes est ainsi susceptible de plusieurs apports, dont on présentera trois séries principales.

Tout d'abord, retracer les modalités de la construction d'une catégorie d'intervention publique permet de restituer le caractère historiquement et géographiquement situé des fonctions et domaines légitimes de l'action des pouvoirs publics. On l'a dit, les catégories de l'intervention publique ne sont pas transhistoriques — la politique culturelle pas plus qu'aucune autre — et méritent donc qu'on retrace leur formation historique. Ainsi le travail présenté ici n'est-il pas à proprement parler une histoire des politiques culturelles — entreprise qui postulerait *de facto* une continuité transcendant les conjonctures historiques étudiées. En utilisant l'enquête historique comme instrument de rupture et de comparaison⁵⁵, il vise plutôt à restituer la formation de la culture comme catégorie d'intervention publique et la formalisation⁵⁶ de cette politique, dans le but de saisir les conditions dans lesquelles s'établit et s'objective un terrain et une « mission » de l'action des pouvoirs publics. Certes, en France, l'intervention des

⁵³ Cf. Lenoir Remi, « Une cause “naturelle” : les droits de l'homme », *Politix*, 16, 1991, spécialement p. 57.

⁵⁴ On rejoint par là l'invitation de Louis Quéré à ne pas limiter l'usage de la notion de catégorie à l'étude des classifications. Quéré Louis, « Présentation », in Bernard Fradin, Louis Quéré et Jean Widmer (dir.), « L'enquête sur les catégories », *Raisons pratiques*, 5, 1994, p. 7-40. Cf. également dans le même volume Ogien Albert, « Les propriétés sociologiques du concept », p. 243-269. Si l'on se retrouve dans ces remarques générales, on se détache cependant de l'approche exclusivement conceptuelle à l'œuvre dans ce volume. Pour un usage de la notion de catégorie pour désigner à la fois l'activité taxinomique et un principe d'unification conceptuelle, Cf. Depaigne Anne, Lascoumes Pierre, « Catégoriser l'ordre public : la réforme du code pénal français de 1992 », *Genèses* 27, juin 1997, p. 5-29.

⁵⁵ Sur l'histoire comme instrument de dénaturalisation, de rupture et de comparaison, voir notamment Bourdieu Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, mars 1993, p. 49-62. En ce qu'il consiste en une « relecture de l'histoire » à partir de catégories sociologiques destinées à éclairer les problèmes du présent, notre usage de l'histoire est également proche de celui qui est présenté dans Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*

⁵⁶ Au sens de Bernard Lacroix et Jacques Lagroye : « l'effet des processus établissant la “figure” de l'institution et conférant du sens aux pratiques qui en relèvent. » Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses FNSP, 1992, p. 10.

gouvernants pour les arts et leur traitement par l'administration publique sont anciens⁵⁷. Dédire de cette ancienneté l'existence séculaire d'une politique culturelle conduirait toutefois à tomber dans le piège de la « rétrodiction » dénoncé par Paul Veyne⁵⁸. La genèse de cette politique ne se résume pas en effet aux origines des différentes formes de soutien des pouvoirs publics aux arts. Elle consiste aussi en une intégration et un agencement spécifiques de ces multiples interventions dans un ensemble qui ne se limite pas à la somme des parties qui le composent. La restitution de cette genèse implique ainsi d'exhumer les formes un temps envisagées puis abandonnées de cet agencement⁵⁹, de rendre compte des conditions historiques qui ont rendu ou non possible son institutionnalisation.

Les catégories de l'intervention publique ne sont pas plus universelles que transhistoriques ; elles doivent au moins pour partie leur existence et leur forme aux modalités de formation de l'État⁶⁰ et de structuration des champs sociaux propres à chaque pays. L'analyse de leur conformation et de leur genèse pourrait ainsi être intégrée à la comparaison internationale de politiques publiques ou à tout le moins en constituer un préalable ; si notre travail n'était comparatiste que sur le plan historique, il peut donc aussi être utile à la comparaison internationale⁶¹. La prise en compte des formes spécifiques de catégorisation apparaît de fait particulièrement nécessaire concernant une politique comme celle de la culture dont le « modèle » est fortement marqué par une expérience nationale particulière — celle de la France — et dont les formes apparaissent à ce point diversifiées selon les pays qu'une comparaison terme à terme en est rendue assez hasardeuse⁶². Et de fait, sans même parler de l'organisation

⁵⁷ Cf. dans une perspective juridique et institutionnelle, Mesnard André-Hubert, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Paris, LGDJ, 1969 et *Droit et politique de la culture*, Paris, PUF, 1990. Pour une analyse historique, voir Poirrier Philippe, *Histoire des politiques culturelles de la France contemporaine*, Dijon, Bibliest, 1998 (1ère éd. 1996).

⁵⁸ Veyne Paul, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1978, p. 98.

⁵⁹ Cf. notre article « Le ministère des Arts ou l'institutionnalisation manquée d'une politique artistique républicaine (1881-1882) », *Sociétés et représentations*, 2001, p. 229-261.

⁶⁰ On rejoint par là les analyses dites néo-institutionnalistes, dont un bon exemple est donné dans Skocpol Theda, « Formation de l'État et politiques sociales aux États-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, mars 1993, p. 21-37.

⁶¹ Pour des premières tentatives en ce sens, voir notre article (avec Laborier Pascale), « Le "social" dans l'institutionnalisation des politiques culturelles locales en France et en Allemagne », in R. Balme, A. Faure, (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science-po, 1999, p. 253-269 ainsi que le dossier coordonné (avec Négrier Emmanuel) sur « Les politiques culturelles en Europe du Sud », *Pôle Sud*, 10, mai 1999 (notamment notre introduction, « L'institutionnalisation des politiques culturelles en Europe du Sud : perspectives pour une analyse comparée », p. 3-9).

⁶² C'est ce que notent Georg Vestheim à propos des pays scandinaves et à sa suite Clive Gray dans un essai programmatique. Vestheim Georg, « Instrumental Cultural Policy in Scandinavian Countries : A Critical Historical Perspective », *European Journal of Cultural Policy*, 1 (1), p. 57-71 ; Gray Clive, « Comparing Cultural Policy : a Reformulation », *European Journal of Cultural Policy*, 2 (2), 1996, p. 213-222. Il n'existe pas de travaux d'analyse proposant une véritable comparaison internationale des

institutionnelle ou des « styles » d'action publique qui forment les variables les plus couramment étudiées dans la comparaison des politiques — fortes centralisation et étatisation en France, forte décentralisation en Allemagne et en Italie, référence au principe de l'*arm's length* et recours à un *Quango* avec l'*Arts council* en Grande-Bretagne, etc. — c'est la définition même de l'objet de l'intervention qui varie fortement d'un pays à l'autre. Alors que la *Kulturpolitik* allemande, d'origine ancienne, englobe un ensemble d'activités artistiques, éducatives, sportives et de loisirs⁶³, la politique italienne des « biens culturels » se confond largement avec la protection du patrimoine et est distinguée de la gestion de la musique et des théâtres assurée par un ministère du tourisme et du spectacle. Dans ce second pays, les débats très vifs qui ont opposé partisans et adversaires de l'instauration d'un ministère de la culture « à la française » et le sobriquet attribué à cette institution — *ministrone*, pour marquer une hétérogénéité de ses composantes qui le rapprocherait de la soupe italienne — indiquent d'ailleurs les réticences à penser la culture comme un domaine unifié d'action publique⁶⁴. Le « soutien public aux arts » — l'expression *cultural policy* est d'usage récent en Grande-Bretagne — apparaît empreint de conceptions élitistes⁶⁵ auxquelles semblent vouloir s'adjoindre depuis peu l'*entertainment* des « loisirs de masse » et autres « industries culturelles » dans un ensemble nouvellement constitué — le *Secretary of State for National Heritage* puis le *Department for Culture, Media and Sports* créés successivement en 1992 et 1997⁶⁶. Aux Pays-Bas, le ministère créé en 1982 institue un ensemble qui au regard des classements opérés en France paraît hétéroclite : bien-être, santé et affaires culturelles⁶⁷. Ailleurs, comme au Québec ou en Belgique — pour ne prendre que des exemples occidentaux — c'est essentiellement autour de la question linguistique qu'est structurée la politique culturelle⁶⁸. Au plan européen, la culture n'est à ce jour que fort peu constituée en une catégorie de l'action

politiques culturelles. On peut néanmoins se reporter aux publications de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe ou de l'Institut Bœkman à Amsterdam. Pour une synthèse rapide et déjà ancienne, Cf. Depaigne Jacques, *Les politiques culturelles en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1978.

⁶³ Laborier Pascale, *Culture et édification nationale en Allemagne. Genèse des politiques de la culture*, Thèse de doctorat en science politique, IEP Paris, 1996.

⁶⁴ Cf. sur ce point Monsaingeon Guillaume, « Un ministère pour la culture ? L'Italie entre traumatisme, tutelle et tentation », *Le Débat*, mai-août 1997, 95.

⁶⁵ Minihan Janet, *The Nationalization of Culture : The Development of State Subsidies to the Art*, London, Hamish Hamilton, 1977.

⁶⁶ De manière comparable au cas italien évoqué plus haut, ces innovations ont suscité de vives réactions d'opposition ou à tout le moins d'ironie quant aux regroupements qu'ils opéraient, le *Department for National Heritage* de 1992 s'étant vu entre autres désigné comme « ministère de la blague ».

⁶⁷ Wangermee Robert, « Tendances de l'administration de la culture en Europe occidentale », *Revue Française d'Administration Publique*, 65, janvier-mars 1993, p. 11-24.

⁶⁸ Pour une présentation générale et officielle de la politique culturelle au Québec, Cf. Arpin Roland, *Une politique de la culture et des arts*, rapport au ministre des Affaires culturelles du Québec, Québec, Gouvernement du Québec, 1991.

communautaire : elle figure avant tout comme un « volet » de programmes non spécifiquement culturels⁶⁹. Analyser la formation des catégories d'intervention publique permet donc de rendre compte, en plus de la variabilité historique, des formes diversifiées dans lesquelles sont fabriquées les politiques publiques dans différentes configurations politiques.

Une telle analyse est susceptible d'un second type d'apports, cette fois sur la conduite des politiques, et ce à trois niveaux. En premier lieu, les catégories en vigueur, en tant que matrices de qualification et cadres cognitifs, structurent les modes de construction et de traitement des problèmes⁷⁰. Pour qu'un problème soit construit et traité comme « culturel », encore faut-il que la culture compte au nombre des principes partagés de l'entendement politique. Si, en France, le prix du livre n'a pas été considéré comme un problème exclusivement économique⁷¹ ni les tags seulement comme actes de délinquance urbaine, et si plus que tout autres les représentants successifs du gouvernement français se sont fait les chantres de l'« exception culturelle » dans la négociation des règles du commerce international, c'est que « la culture » compte au nombre des schèmes habituels de construction politique des problèmes. Or, mobiliser cette catégorie plutôt qu'une autre n'est pas sans conséquences sur les « solutions » ou pratiques adoptées : le prix unique du livre ou la libre concurrence, les taggers exposés dans des musées ou verbalisés par la police...

⁶⁹ Cf. Van Campenhoudt Luc, « Le marché unique contre la culture », *Liber*, 31, juin 1997, p. 12-14. La réalisation depuis le 1^{er} janvier 2000 du programme cadre « Culture 2000 » est loin d'avoir donné le jour à une « politique culturelle européenne ». On se permet de renvoyer sur ce point à notre article « L'Europe culturelle », *Dictionnaire des politiques culturelles*, Paris, Larousse, 2001 et à notre texte de travail, *La culture comme catégorie d'intervention communautaire ? Genèse du programme culture 2000*, GSPE, Strasbourg, 1999, 15 p.

⁷⁰ Cette dimension cognitive permet de suggérer une autre analogie que celle, privilégiée ici, avec la formation des groupes sociaux pour penser la construction des catégories d'intervention publique : analogie cette fois, avec la genèse des disciplines scientifiques, conçues comme modes historiquement construits et socialement objectivés de construction des problèmes. Cf. par exemple Favre Pierre, *Naissances de la science politique en France, 1870-1914*, Paris, Fayard, 1989 ; Paicheler Geneviève, *L'invention de la psychologie moderne*, Paris, L'Harmattan, 1992. L'analogie est d'autant plus permise que la formalisation des savoirs scientifiques dans des disciplines peut avoir partie liée avec l'invention de technologies d'action publique ou de politiques publiques. Cf. par exemple : sur les liens entre propagande et sciences de l'information Georgakakis Didier, *Information et propagande d'État sous la IIIe République. Les échecs d'une spécialisation*, Thèse de Doctorat en Science Politique, sous la direction de M. Offerlé, IEP-Lyon II, 1996 ; sur l'autonomisation de la science économique et le réformisme des années 1960 Dulong Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, 1997. Sur les liens entre la formation de la politique culturelle et celle d'une sociologie des pratiques culturelles voir notre ouvrage *Le politique culturelle*, Chapitre 5. De telles pistes renvoient plus généralement aux propositions formulées dans Foucault Michel, *L'archéologie du savoir*, op. cit.

⁷¹ Cf. Surel Yves, *L'État et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997.

En second lieu ces catégories, en tant que cadres dans lesquels l'action publique s'exerce et est donnée à voir, informent les pratiques d'intervention et structurent la manière dont elles sont perçues. Une politique publique, c'est un ensemble nécessairement hétéroclite d'actes, de discours, de dépenses, de pratiques administratives qu'il faut coordonner et présenter comme étant coordonnées, qu'il faut agréger dans un ensemble qui leur donne sens et qu'il faut mettre en forme. Quoi de commun en effet entre la subvention accordée au festival des arts de la rue à Chalon-sur-Saône, la réfection du musée du Louvre et la préparation annoncée d'une loi sur la lecture publique ? Peu de choses en fait, si ce n'est une commune qualification « culturelle » dans la répartition des actes et des dépenses publics et une commune intégration dans la principale « mission » revendiquée par les pouvoirs publics : cet « impératif catégorique » qu'est devenue la « démocratisation de la culture ». Catégoriser l'action publique c'est donc la qualifier et lui attribuer un sens. Or la plupart des pratiques d'intervention publique sont susceptibles de catégorisations multiples qui peuvent les orienter dans des sens différents. La visite au musée de jeunes en difficulté, l'installation d'une sculpture monumentale dans une ville ou la production cinématographique peuvent être considérés comme relevant de la politique culturelle mais aussi de l'action sociale pour la première, de l'aménagement urbain pour la seconde, et d'une politique du commerce pour la troisième. Selon le cas, des compétences différentes seront mobilisées et revendiquées, des logiques différentes seront à l'œuvre et des objectifs différents seront affichés. La catégorisation intervient donc non seulement en « amont » de la mise sur agenda des problèmes et des décisions publiques, mais aussi au niveau des pratiques d'interventions, et enfin, si l'on peut dire « en aval », dans la légitimation de l'action menée et comme fixation du cadre dans lequel elle doit être interprétée et évaluée⁷².

En troisième lieu, analyser les processus de catégorisation à l'œuvre dans l'action publique permet d'éclairer la conduite des politiques en ce qu'elle consiste en des opérations de classement⁷³. Ce qu'on appelle communément la « mise en œuvre » d'une politique tient en effet pour une part à l'application de catégories administratives qui président à l'affectation à tel ou tel segment de l'action des pouvoirs publics ou à l'ouverture de droits. Pensons par exemple à l'importance du zonage géographique qui détermine l'éligibilité d'un territoire à un traitement politique particulier, tels que les dispositifs de la politique de la ville et de « l'éducation prioritaire » pour les quartiers

⁷² On rejoint ici de nouveau les opérations de transcodage analysées par Pierre Lascoumes, auquel on emprunte cette présentation simplifiée en termes d' « amont » et d' « aval ».

⁷³ Cette perspective, ouverte dans notre travail sur la politique culturelle, est plus précisément à l'œuvre dans les travaux présentés dans la seconde partie de ce mémoire.

urbains ou ceux de la protection de l'environnement pour les sites naturels. Pensons également à ces multiples catégories à l'œuvre dans les politiques sociales pour qualifier les situations des personnes et déterminer les modalités de leur traitement, la pauvreté dans des dispositifs d'insertion ou d'assistance, les problèmes familiaux par le juge ou l'assistante sociale... Et les politiques culturelles ne sont en la matière pas en reste, qui comptent de nombreuses opérations de classement et d'étiquetage par lesquelles la qualification culturelle est ou non attribuée et qui en même temps définissent les contours du domaine couvert par ces politiques. Sans même parler des opérations de surveillance et de censure, la chose apparaît évidente pour des opérations qui, comme le classement « monument historique »⁷⁴ ou l'octroi du label « art et essai » se donnent d'emblée comme des pratiques de classification et reposent sur des procédures codifiées. Mais un processus homologue est à l'œuvre dans des modalités plus subtiles mais tout aussi importantes de reconnaissance aux effets indissociablement symboliques et pratiques. Chacun sait en ce domaine que la qualification « socioculturelle » plutôt que « culturelle » d'un projet équivaut non seulement à une relégation, mais conduit également à changer d'interlocuteurs (les services du ministère de la Jeunesse et des Sports au lieu de ceux de la Culture) et à réduire sensiblement les possibilités de financement public. Chacun sait également — et c'est devenu un lieu commun — que l'obtention d'une subvention du ministère de la Culture — par une compagnie théâtrale, par exemple — apporte au-delà du financement un crédit symbolique qui permet l'intégration dans un « cercle » — c'est le terme employé — et une reconnaissance qui rendront à leur tour possibles d'autres subventions (par les collectivités locales ou les sponsors privés) et d'autres reconnaissances (par le milieu professionnel ou la critique). Et les agents officiels des politiques culturelles le savent bien, qui revendiquent ce rôle d'imprimatur, comme par exemple les services déconcentrés — Directions Régionales des Affaires Culturelles — dont l'« expertise » dans la sélection et la « labellisation » — pour reprendre les termes couramment employés — des institutions et agents prétendant à la légitimité culturelle fait désormais partie des fonctions officielles.

Les remarques qui précèdent le suggèrent déjà : faire porter l'attention sur les catégories de l'action publique est susceptible d'un troisième et dernier type d'apports, cette fois sur le rôle de l'intervention des pouvoirs publics dans la production et la diffusion des principes de vision et de division du monde social⁷⁵. Dans l'analyse des politiques publiques, il est désormais généralement admis que les pouvoirs publics répondent

⁷⁴ Cf. Aguilar Yves, « La chartreuse de Mirande. Le monument historique, produit d'un classement de classe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 42, avril 1982, p. 76-85.

⁷⁵ Cf. entre autres Bourdieu Pierre, « Esprits d'État », *art. cit.*

moins à des problèmes préexistants qu'ils ne les construisent. L'autorité dont sont investis les discours et pratiques d'un ministre et de son administration, le relais qu'ils trouvent entre autres dans les médias, contribuent à faire exister ces problèmes, qui façonnent les manières de voir des agents sociaux — que l'on pense pour reprendre un exemple déjà cité à la manière dont l'« exclusion » s'est récemment imposée en France comme représentation des effets des difficultés économiques sur les rapports sociaux. Rien n'interdit dès lors de poser à titre d'hypothèse que de manière plus générale les formes cristallisées de ces problèmes et les structures dans lesquelles ils sont interprétés et traités — les catégories de l'intervention publique — contribuent également à modeler les manières de voir. Définir une politique et son objet, c'est en effet définir dans le même mouvement la réalité sur laquelle cette politique est censée agir. Tracer les contours d'une catégorie d'intervention ne renvoie donc pas seulement à la délimitation d'un « territoire administratif »⁷⁶ mais consiste aussi à entériner ou promouvoir un mode particulier de représentation des objets, des problèmes et des groupes sociaux. Que — sans parler des fonctionnaires — les agents sociaux concernés accordent tant d'importance au choix de la catégorie institutionnelle dont ils relèvent, à la possibilité de son autonomisation ou de sa réintégration dans un ensemble plus vaste (comme le détachement ou la suppression d'un département ministériel spécifique), ou encore à la place qu'elle occupe dans la hiérarchie des pouvoirs publics (secrétariat d'État ou ministère de plein exercice) dit assez les enjeux qui s'attachent à ces classements. C'est que les représentations qu'ils instituent s'imposent avec les conditions d'efficacité que permettent les ressources financières, juridiques, coercitives et symboliques accumulées et concentrées dans ce qu'on appelle l'État. Ainsi aujourd'hui en France, la culture c'est ce dont s'occupe le ministère de la Culture. Cet apparent truisme ne présuppose pas une concordance parfaite entre une définition « objective » de la culture et l'étendue des prérogatives de cette administration. Il ne fait pas non plus qu'avaliser un découpage institutionnel. Il attire en revanche l'attention sur le fait que les exclusions — comme la majeure partie des questions liées à la télévision, ou l'éducation populaire — ou inclusions — comme l'invention du « patrimoine ethnologique » ou la prise en compte du rock ou de la bande dessinée — opérées par ce découpage arbitraire et mouvant pèsent plus généralement sur ce qui est socialement défini comme relevant de la culture, en éloignant ou rapprochant du centre de la légitimité culturelle, en entravant ou facilitant les stratégies de reconnaissance culturelle.

⁷⁶ Sur cette notion, Cf. Allison Graham, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

2. Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue

« C'est là même un élément assez important de sa définition que cette propriété d'être difficile à définir. »
Paul Valéry.

La définition de la culture comme catégorie de l'intervention publique — et partant la définition de la culture par les pouvoirs publics — ne va pas sans limites, contradictions et oppositions⁷⁷. D'un côté, cette catégorie a « réussi », en tout cas si on la compare à des modes d'agrégation proches peu ou prou abandonnés (qui parle aujourd'hui en France d'une politiques des loisirs ?) ou mort-nés (les éphémères ministères et politiques « de la Qualité de la vie » en 1974 ou « du Temps libre » au début des années 1980) : elle est objectivée dans des institutions et des rôles sociaux et forme l'une des rubriques des bilans de fin de mandats ou de législature. Depuis son institutionnalisation au début des années 1960, la politique culturelle a de fait trouvé ses fondements sociaux. On se contentera ici d'en rappeler trois principaux. Il s'agit tout d'abord des aspirations culturelles de groupes sociaux en nombre de plus en plus important au fur et à mesure de l'augmentation de la part du capital culturel dans les conditions d'accès à des positions sociales et de l'augmentation corrélative de la proportion d'agents sociaux prédisposés à des stratégies de « prétention culturelle »⁷⁸. Il s'agit ensuite des stratégies professionnelles d'intermédiaires culturels, rendues possibles par l'intervention culturelle publique et qui ont en retour contribué à son développement⁷⁹. Il s'agit enfin de transformations structurelles des champs de production culturelle qui, comme l'augmentation continue du nombre des producteurs, sont venues plus que jamais établir la nécessité des financements publics.

Catégorie « réussie », donc. Mais, d'un autre côté, la culture ne forme pas un secteur clairement délimité de l'action publique :

« la multiplication des activités, des domaines et des modes d'intervention, l'hétérogénéité des actions additionnées, l'indifférence, l'impuissance ou l'hostilité à l'égard de toute forme de rationalisation du gouvernement des hommes et des choses de la culture, qui supposerait la promulgation de finalités précises et concrètes, la hiérarchisation des priorités, la gestion rigoureuse des ressources et l'évaluation méthodique des résultats, tels sont les griefs volontiers égrenés à l'encontre de la

⁷⁷ Ce passage constitue la version remaniée d'une partie de l'introduction de notre ouvrage *La politique culturelle*, p. 9-18.

⁷⁸ Bourdieu Pierre, *La distinction*, Paris, Minuit, 1979.

⁷⁹ Cf. notre ouvrage *La politique culturelle*, p. 239 et suivantes.

politique culturelle dans l'analyse comparative des politiques publiques », note ainsi Pierre-Michel Menger⁸⁰.

C'est en vain que l'on en chercherait une définition précise dans les discours et textes officiels. Au niveau local et en particulier à celui des municipalités, son autonomisation a été engagée dès les années 1970 et renforcée dans la décennie ; mais les services culturels et adjoints à la culture se voient toujours régulièrement accoler d'autres responsabilités (animation, fêtes, éducation...) et-ou restent concurrencés dans la gestion du « culturel » dont ils n'ont pas toujours le monopole⁸¹. Au plan national, la culture reste, malgré la création et le renforcement progressif d'un ministère, partagée entre de nombreuses institutions : citons parmi les principales le ministère des Affaires étrangères et l'Association française d'action artistique (AFAA) pour la diffusion de la culture française à l'étranger et les échanges culturels internationaux, celui de l'Éducation nationale entre autres pour l'enseignement artistique à l'école, de l'Enseignement supérieur et de la recherche, de la Jeunesse et des Sports pour l'éducation populaire et les mouvements associatifs, etc. Les services du ministère de la Culture ont ainsi pu établir que plus de vingt ministères autres que celui de la Culture participaient aux dépenses de l'État qualifiées de « culturelles », à hauteur de 42, 7% en 1984 et de 55% en 1993⁸². Le caractère évolutif des attributions du ministère témoigne également de cette sectorisation incertaine : ainsi du rattachement des bibliothèques publiques, qui lui ont été affectées une quinzaine d'années après sa création, de l'architecture, d'abord intégrée, puis déplacée au ministère de l'Équipement, et réintégrée à celui de la Culture en 1996, ou de la langue française dont la Délégation générale a quitté les services du Premier ministre la même année. Une sectorisation incertaine, donc, pour un domaine dont dans le même temps les différences internes

⁸⁰ Menger Pierre-Michel, « L'État-providence et la culture. Socialisation de la création, prosélytisme et relativisme dans le politique culturelle publique », in F. Chazel (dir.), *Pratiques culturelles et politiques de la culture*, Bordeaux, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1987, p. 46. Cf. les remarques convergentes de Saez Guy, *L'État, la ville, la culture, op. cit.*, p. 63 et suivantes.

⁸¹ Pour une vue générale sur les municipalités Cf. D'Angelo Mario *et al.*, *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, Documentation Française, 1989 ; Urfalino Philippe, « La municipalisation de la culture », in F. Chazel (dir.), *Pratiques culturelles et politiques de la culture, op. cit.*, p. 53-73. Les études de cas sont en la matière nombreuses. Pour des exemples et une bibliographie complète sur ces questions, Cf. *Cahiers de l'IHTP*, « Les politiques culturelles municipales : éléments pour une approche historique », 16, septembre, 1990 ; Poirrier Philippe *et al.*, *Jalons pour l'histoire des politiques culturelles municipales*, Paris, Documentation Française, 1995 ; Dubois Vincent (dir.), *Politiques locales et enjeux culturels : les clochers d'une querelle (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Documentation Française, 1998. On trouvera également dans ces deux dernières références des indications concernant les échelons départemental et régional.

⁸² Cf. *Développement culturel*, « Les dépenses culturelles des ministères en 1984 », 69, mars 1987 ; « Les dépenses culturelles des ministères autres que le ministère de la Culture en 1993 », 116, mars 1997. On pourra également se reporter aux résultats complets de ces études budgétaires régulièrement publiés à la Documentation Française.

sont très marquées, en particulier au niveau central. Hormis celles de l'administration générale et celle du développement culturel⁸³, la dizaine de structures de direction du ministère constituent en effet autant de territoires relativement autonomes — les directions dites sectorielles⁸⁴ — et sont en tout cas nettement distinguées les unes des autres, jusque dans leur localisation⁸⁵. Les réactions très négatives tant parmi les fonctionnaires que dans les milieux professionnels concernés qu'a suscité la fusion en 1998 de la musique, de la danse et du théâtre en une grande direction des spectacles témoignent de cette forte différenciation interne⁸⁶. Pas un corps d'agents de l'État mais une multitude de métiers et de formations plus ou moins institutionnalisées (bibliothécaires, conservateurs de musées, chartistes, professionnels du théâtre, enseignants, énarques...), pas d'expertise publique unifiée ni de groupe homogène, stable et bien identifié comme interlocuteur : la politique culturelle forme assurément un ensemble composite et flou.

Quarante ans après la création d'un ministère des Affaires culturelles et que de très nombreux discours et analyses ont tenté de cerner les contours de l'action publique pour la culture, on ne saurait se contenter de l'habituelle interprétation anthropomorphique d'une indétermination liée à la « jeunesse ». Également courante, l'interprétation lexicographique n'est pas plus satisfaisante qui, en rabattant le problème de l'institutionnalisation de cette intervention sur la polysémie du mot culture oublie justement ce qui fait problème, c'est-à-dire l'usage de ce mot pour désigner une politique. Sans doute a-t-on plutôt affaire à un exemple des usages du flou et de l'ambiguïté dans l'élaboration des compromis sur lesquels reposent souvent les politiques publiques⁸⁷. L'importance de la rhétorique plurivoque et malléable de la « démocratisation culturelle » est ainsi exemplaire de « la puissance opératoire des

⁸³ Créée au début des années 1980, la Direction du développement culturel a été supprimée en 1986 puis reconstituée sous la forme plus modeste d'une Délégation au développement et aux formations. Sur la première période, Cf. Lion Bruno, « La prise en compte du développement culturel par les institutions administratives », *Politix*, mai, 1987, p. 25-32.

⁸⁴ Directions du théâtre, de la musique et de la danse, des archives, du patrimoine, du livre, des musées, Centre national de la cinématographie (CNC), Délégation aux arts plastiques (DAP).

⁸⁵ Les services centraux du ministère de la Culture sont répartis sur quinze sites différents (rue de Valois, avenue de l'Opéra, rue Saint-Dominique, rue Jean-Lantier, rue des Pyramides...). La plupart d'entre eux doivent être regroupés dans un bâtiment unique. Cf. « Regroupement des services centraux du ministère de la Culture », *Lettre d'information du ministère de la Culture*, 402, 21 décembre 1995.

⁸⁶ Cf. *Lettre d'information du ministère de la Culture*, 19, 3 décembre 1997 et 32, 1er juillet 1998. On aura un bon aperçu de ces réactions hostiles — et plus généralement des critiques formulées à propos de l'action du ministère de Catherine Trautman en matière de spectacles — en consultant les nombreuses prises de position publiées à cette période dans le journal *Le Monde*.

⁸⁷ Lindblom Charles, *The Intelligence of Democracy*, New York, Free Press, 1965, cité in Crozier Michel, Friedberg Ehrard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 311 ; Page Benjamin, « The theory of political ambiguity », *American Political Science Review*, 70, 1976, cité in March James G., *Décisions et organisations*, Paris, Éditions d'organisation, 1991, p. 78.

idéologies molles » : « Plus certains thèmes idéologiques sont ambigus, polysémiques, plus ils permettent à des groupes sociaux divers de construire un consensus sur leur base. »⁸⁸ Mais il y a plus. C'est dans la genèse de cette politique qu'il faut chercher les raisons de ce caractère incertain. L'analyse de cette genèse révèle en effet que c'est au prix d'un « grand retournement », pour reprendre l'expression de Karl Polanyi⁸⁹ que la culture a été constituée en une catégorie d'intervention publique ; et c'est précisément de ces conditions particulières d'émergence que proviennent les problèmes de définition de cette catégorie.

Le moment où s'établissent les principes, les institutions et les formes de l'État contemporain en France⁹⁰ — le tournant du XIXe siècle — est également celui de la structuration d'un espace social consacré à la culture tel qu'on le connaît aujourd'hui⁹¹. L'affirmation de l'autonomie de cet espace conduit alors non seulement à récuser les logiques économiques — l'art contre l'argent — mais également à dénoncer tout ce qui peut apparaître comme le fait du Prince mécène ou la tutelle d'une bureaucratie impersonnelle. La question de la création artistique est alors en partie construite contre l'État. C'est également au tournant du siècle que des intellectuels qui « vont au peuple » pour lui donner la culture trouvent dans ce prosélytisme un moyen de se constituer comme groupe en opposant une alternative aux modalités traditionnelles de la représentation politique⁹². Les rapports entre la culture au peuple : ce second problème central dans la structuration du champ culturel est lui aussi construit par des artistes et des intellectuels contre l'État et ses représentants. La « liberté de l'art », « l'art et le peuple » : ces problèmes sont placés par ceux qui les construisent à l'articulation des grandes « questions » sociales et politique alors en débat. La construction d'un antagonisme entre l'art et l'État est référée à la séparation de l'Église et de l'État et fournit plus généralement aux artistes l'occasion de prendre position sur le rôle de l'État et les principes du régime républicain. Les débats qui se font jour à propos de la culture du peuple — comme ceux qui agitent les promoteurs d'un « théâtre du peuple » — sont

⁸⁸ Jobert Bruno, « Les politiques sanitaires et sociales », in Grawitz Madeleine, Leca Jean, *Traité de science politique*, 4, Paris, PUF, 1985, p. 310, (à propos des compromis constitutifs des États-providence).

⁸⁹ Polanyi Karl, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (1ère éd. 1944). La préface de Louis Dumont incite à préférer l'expression « grand retournement » à la traduction littérale du titre anglais initial *The Great Transformation*.

⁹⁰ Rosanvallon Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

⁹¹ Sur l'affirmation de l'autonomie du champ artistique à la fin du XIXe siècle, Cf. Bourdieu Pierre, *Les règles de l'art, Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992.

⁹² Sur la constitution du groupe des « intellectuels », Charle Christophe, *Naissance des intellectuels*, Paris, Minuit, 1990. Sur les mobilisations intellectuelles pour la culture, Cf. Ritaine Evelyne, *Les stratégies de la culture*, Paris, Presses FNSP, 1983.

quant à eux saisis par les intellectuels comme une occasion de parler au peuple, de parler en son nom et d'exprimer leur vision de l'ordre social et des moyens de le transformer. Construites contre l'État, ces questions ne suscitent, on le comprend, que peu d'investissements de la part d'agents — ministres, élus, fonctionnaires — qui n'ont d'ailleurs en la matière que peu de ressources à investir. Dis-crédités par avance, ils ne peuvent guère occuper de postes et moins encore se prévaloir de rôles établis en ce domaine. À la fin du XIX^e siècle s'inaugure donc une longue période au cours de laquelle l'intervention publique pour la culture est faiblement unifiée, peu institutionnalisée, et, en définitive, peu importante⁹³. Certes dès la fin du XIX^e siècle s'élabore un dispositif juridique et institutionnel de régulation du marché culturel — avec la propriété intellectuelle et artistique — et de protection du patrimoine. Mais — avec bien sûr des différences entre secteurs — les activités de production culturelle se déploient pour l'essentiel en dehors de toute aide publique. La production artistique et la hiérarchisation des œuvres obéissent à des logiques essentiellement privées, et les quelques achats et commandes d'État restent largement déconnectées du renouvellement des formes esthétiques⁹⁴.

À partir des années 1960, avec la création en 1959 d'un ministère des Affaires culturelles, l'établissement d'un « plan de développement culturel » ou encore l'essor et la spécification de politiques culturelles au niveau municipal, la culture est instituée en une catégorie d'intervention publique. Les agents de l'État obtiennent alors un poids inédit dans la production de la culture. Les institutions publiques acquièrent une place prépondérante dans les mécanismes de légitimation culturelle. On le suggérait plus haut à propos du théâtre, désormais « la consécration devient indissociable du degré de soutien de l'État. Certification artistique et obtention de l'aide publique ne peuvent plus être discernées »⁹⁵. Et ce qui est vrai pour le théâtre l'est aussi pour les autres secteurs, comme celui des arts plastiques : le fonctionnement du marché de l'art et les mécanismes de sélection et de hiérarchisation des œuvres sont indissociables de l'intervention publique, si ce n'est déterminés par elle. Ainsi en deux ou trois décennies le rapport s'est-il inversé entre organismes publics (musées, fonds d'acquisition) et opérateurs privés (marchands d'art) : les premiers déterminent désormais l'activité et les

⁹³ Si, au début des années 1880, l'état des rapports entre champs artistique et politique permettait des alliances entre certaines de leurs fractions respectives rendant pensable l'affirmation d'une politique artistique républicaine, ce n'est plus le cas à partir de la fin du siècle. Sur la principale occasion manquée en la matière, cf. notre article déjà cité « Le ministère des arts ou l'échec de l'institutionnalisation d'une politique artistique républicaine (1881-1882) ».

⁹⁴ Monnier Gérard, *Des Beaux-Arts aux arts plastiques, une histoire sociale de l'art*, Besançon, La Manufacture, 1991.

⁹⁵ Urfalino Philippe, « Les politiques culturelles : mécénat caché et académies invisibles », *L'Année sociologique*, volume 39, 1989, p. 104

choix des seconds alors qu'ils ne faisaient auparavant qu'en entériner les résultats⁹⁶. Des secteurs entiers de la production culturelle n'existent que par et pour l'intervention publique, et les principes qui les régissent sont définis dans les ajustements entre des agents de l'État et des artistes⁹⁷. L'intervention publique pour la culture entraîne l'émergence et le développement de nouvelles positions, dans les deux univers désormais étroitement imbriqués des « professions culturelles » — animateurs, médiateurs, administrateurs, gestionnaires, managers culturels, etc. — et de l'administration publique — directeurs des affaires culturelles, énarques spécialisés dans ce domaine, etc. Les discours politiques sur la culture abondent et, du gouvernement aux conseils municipaux des grandes villes, les postes spécifiquement « culturels » suscitent d'importants investissements de la part des agents du champ politique.

Une fois la culture instituée en une catégorie d'intervention publique, les questions construites contre l'État au tournant du siècle se rejouent, mais cette fois en sens inverse. Certes le spectre de l'« art officiel » désormais lesté de références aux manipulations esthétiques de l'Allemagne nazie et de l'Union soviétique reste régulièrement agité par les contempteurs des effets pervers de la commande publique. Mais, désormais investie par les agents de l'État, la question de l'art et de l'État est moins posée dans les termes d'une opposition binaire que pour affirmer la nécessité de l'intervention publique dans la préservation de l'autonomie du champ artistique. La question de la « démocratisation culturelle » quant à elle n'est plus l'apanage d'intellectuels opposés aux institutions du pouvoir qui en font un mode d'engagement « vers le peuple ». Elle a désormais ses experts mandatés par le ministère, qui s'en saisissent pour définir une « fonction » de l'État, élaborent et évaluent sur cette base les dispositifs d'intervention publique censés en permettre la réalisation. Le retournement n'entraîne toutefois pas plus la résolution de ces questions que la disparition des enjeux qui les sous-tendent. Dans les lieux où elles sont posées — dans des institutions publiques de l'administration centrale ou des collectivités locales, dans des débats largement médiatisés — elles restent âprement discutées et référées à des visions concurrentes du monde social, dont les généralisations en termes d'avenir de la

⁹⁶ Sur ces questions voir surtout les travaux de Raymonde Moulin qui, engagés depuis les années 1960, permettent tout particulièrement de prendre la mesure de ce déplacement. On pourra ainsi comparer les résultats présentés dans Moulin Raymonde, *Le marché de la peinture en France*, Paris, Minuit, 1967 à ceux, à vingt-cinq ans plus tard, de *L'artiste, l'institution et le marché*, Paris, Flammarion, 1992.

⁹⁷ C'est par exemple le cas de la recherche musicale, pivot de la politique de la musique contemporaine. Cf. Menger Pierre-Michel, *Le Paradoxe du musicien. Le compositeur, le mélomane et l'État dans la société contemporaine*, Paris, Flammarion, 1983 ; *Les laboratoires de la création musicale*, Paris, Flammarion, 1989. Veitl Anne, *Politiques de la musique contemporaine. Le compositeur, la "recherche musicale" et l'État en France de 1958 à 1991*, Paris, L'Harmattan, 1997.

civilisation, d'organisation des pouvoirs ou de cohésion sociale sont les expressions les plus manifestes. Que la politique culturelle se stabilise dans une forme floue, toujours à définir, trouve ainsi une première explication : les problèmes culturels ont été historiquement construits par des artistes et des intellectuels contre l'État sur un mode globalisant, et l'institution de la culture comme catégorie d'État s'est opérée en reproduisant le caractère foisonnant et fluctuant de ces constructions préexistantes.

S'en tenir là reviendrait toutefois à ne pas tirer toutes les conséquences du grand retournement dont le traitement de la culture est l'objet ; car ce retournement historique qui fait de l'État un lieu de définition de la culture est en lui-même à l'origine du flou qu'en un sens il nécessite. De la culture contre l'État à l'État producteur de culture : c'est, avec l'élaboration d'une politique culturelle, le monopole du droit à parler de culture qui est remis en jeu. En organisant des interventions et des institutions culturelles, les agents de l'État interviennent de fait dans la définition de la culture, ôtant par là même le monopole de la parole culturelle à ceux qui — artistes et intellectuels notamment — l'avaient revendiqué avec succès. Cette intervention de l'État dans la production et la définition de la culture suscite dès lors résistances et oppositions ; en témoignent les multiples mises en garde contre la mainmise et le contrôle de l'État sur la culture et les esprits, dont les dénonciations récurrentes d'une propagande et d'une technocratie culturelle d'État sont exemplaires. Le pamphlet de Jean Dubuffet en donne une illustration, parmi mille autres possibles :

« À l'État, je ne connais qu'un visage : celui de la police. Tous les départements des ministères d'État ont à mes yeux ce seul visage et je ne peux me figurer le ministère de la culture autrement que comme la police de la culture, avec son préfet et ses commissaires. Laquelle figure pour moi est extrêmement hostile et rebutante. »⁹⁸

Car « la légitimité de la concurrence des idées et partant la liberté que l'État se doit de respecter à l'égard des activités culturelles »⁹⁹ ne forment pas seulement des principes généraux incontournables dans les démocraties libérales ; elles sont de plus placées au cœur des relations entre les espaces de la production culturelle et les pouvoirs publics, toujours suspectés de les contourner, toujours sommés de démontrer qu'ils les actualisent. Placée sous surveillance, cette intervention publique réactive plus généralement les luttes pour la définition de la culture, que les anciens prescripteurs exclusifs désormais concurrencés par les agents de l'État relancent en récusant à l'État le droit d'y prendre part. Et de fait, de la critique gauchiste des années 1960 dénonçant

⁹⁸ Dubuffet Jean, *Asphyxiante culture*, Paris, Minuit, 1986 (1ère édition 1968), p. 11-12.

⁹⁹ Urfalino Philippe, « Les politiques culturelles : mécénat caché et académies invisibles », *art. cit.*, p. 82.

l'administration d'une « culture bourgeoise » par un paternalisme d'État aux intellectuels néo-conservateurs des années 1980-90 pourfendant un supposé relativisme du ministère de la Culture mettant la « vraie » culture en danger, la question de la définition de la culture a toujours été au centre des débats sur la politique culturelle.

Résistances, oppositions, luttes de définition : la politique culturelle prend forme dans cet ensemble de contraintes et est dès lors élaborée sur un mode dénié et euphémique. Les procédures de choix en témoignent, qui à coups de commissions, de conseils et d'expertise par le milieu multiplient les signes du dialogue et de la souplesse comme autant de gages de non-dirigisme¹⁰⁰. Sans doute est-ce également dans cette suspicion prégnante qu'il faut chercher les raisons de l'adoption par les producteurs officiels de politique culturelle d'un « style » — « ouverture », « passion », personnalisation, etc. — qui, dans leur langage, leur attitude vestimentaire et les relations qu'ils entretiennent avec leurs interlocuteurs, les singularisent du reste de l'administration publique. Et l'inachèvement de la définition de la politique culturelle pourrait bien être l'élément clé de cette mise en scène contrainte. Hommage que le « vice » du formalisme bureaucratique rend à la « vertu » de la liberté et de l'effervescence créatrice d'artistes faisant fi des frontières, l'indécision et le flou de cette politique seraient alors moins les signes d'une faiblesse que les ménagements indispensables à son institutionnalisation.

On a là des éléments de réponse plus solides à la question du flou consubstantiel à la politique culturelle. Encore faut-il, pour être complet, rappeler pour finir deux caractéristiques propres au traitement politique des questions culturelles. La première résulte de la place particulière qu'occupent les choses de la culture dans les stratégies de distinction des groupes sociaux et plus généralement dans la production et la diffusion de représentations de l'espace social. Les processus par lesquels agents et groupes sociaux mobilisent les instruments de la culture pour faire valoir leurs différences et pour promouvoir la vision du monde qui leur est propre sont suffisamment connus pour qu'il soit inutile d'y revenir¹⁰¹. Il faut cependant en tirer toutes les conséquences quant à l'élaboration d'une politique de la culture. De la célébration politique d'une culture populaire dans les années 1950-60 à la promotion des « classes moyennes » par

¹⁰⁰ Cf. par exemple pour les arts plastiques sur le cas des Fonds régionaux d'art contemporain : Four Pierre-Alain, « La compétence contre la démocratisation ? Création et re-création des Fonds Régionaux d'Art Contemporain », *Politix*, 24, décembre 1993, p. 95-114 et *Intervention publique et art contemporain : la création des Fonds Régionaux d'Art Contemporain, leur insertion dans le monde de l'art et leurs politiques d'acquisition*, Thèse de Science politique, IEP Paris, 1995 ; Urfalino Philippe, Vilkas Catherine, *Les Fonds Régionaux d'Art Contemporain. La délégation du jugement esthétique*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹⁰¹ Cf. Bourdieu Pierre, *La distinction*, Paris, Minuit, 1979.

l'organisation de leur accès à la consommation culturelle dans les années 1960-70 et jusqu'aux stratégies de « réhabilitation par la culture » de groupes « marginaux » — immigrés, « jeunes des banlieues » — dans les années 1980-90, le traitement public de la culture est régulièrement investi comme un mode de représentation des groupes sociaux. Et si cette dimension proprement sociale de la politique culturelle apparaît peut-être aujourd'hui moins nettement qu'à l'époque où l'on parlait sans fard de culture prolétaire contre la culture bourgeoise, elle n'en a pas pour autant disparu. Compte tenu de l'impératif politique de la production du consensus et d'une représentation unanimiste de l'espace social, cet inévitable encastrement — pour emprunter une autre notion à Karl Polanyi — de la politique culturelle dans les rapports sociaux n'est pas sans conséquences quant aux possibilités de définition d'une politique de la culture, inévitablement lourde d'enjeux au sein desquels il est difficile de trancher. Cette définition fait alors l'objet de tactiques d'évitement. Évitement par la fuite en avant dans la désignation d'un horizon hors d'atteinte : c'est ce qui a pu s'opérer aux temps du légitimisme culturel d'État de l'époque Malraux où la dimension sociale de la culture a été transfigurée dans le mythe d'une communion du peuple dans l'admiration des chefs-d'œuvre, désignée comme ultime recours pour la civilisation. C'est aussi d'évitement qu'il s'agit dans cet œcuménisme culturel public qui conduit à articuler entre elles des définitions différentes de la culture — des Beaux-Arts à l'ethnologie — ou à refuser de choisir entre la promotion de la musique techno, la défense de la langue française et la restauration des chapelles romanes — au risque des accusations de saupoudrage, de relativisme et de démagogie.

Enfin, la définition étatique de la culture est constituée en un enjeu d'autant plus fort et de portée d'autant plus générale qu'elle occasionne des luttes dont les protagonistes fondent leur position sur la double prétention à dire le monde social et à incarner des valeurs universelles : les intellectuels et les artistes¹⁰² et les agents de l'État¹⁰³. L'on comprend ainsi l'intensité et la portée générale des débats dont est l'occasion le retournement historique qui fait de l'État un lieu de définition de la culture. Comme au tournant du siècle, alors dans la perspective de l'affirmation de l'autonomie des champs de production culturelle, mais cette fois à l'occasion de la définition d'une politique culturelle, les débats sur la culture et l'État se placent d'emblée au plan général des valeurs fondamentales à défendre, du modèle de société à définir. Que l'on pense à toutes ces tentatives d'établissement d'une légitimité à l'action culturelle d'État, par

¹⁰² Pinto Louis, « La vocation de l'universel. La représentation de l'intellectuel vers 1900 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 55, 1984, p. 23-32.

¹⁰³ Sur l'entreprise de « monopolisation de l'universel » par les agents de l'État, Cf. Bourdieu Pierre, *La noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989 ; « Esprits d'État », *art. cit.*

exemple au lyrisme dont, sur la voie d'André Malraux ou de Jack Lang, les ministres de la Culture ne semblent vouloir se départir dans leurs déclarations, à la production explicite d'un « vaste débat de société » dans les commissions du Plan au début des années 1960, au sein du Conseil de développement culturel au début des années 1970 ou, dernier avatar en date du grand retournement dont il est particulièrement exemplaire, à l'instauration par la ministre de la Culture Catherine Trautman d'une commission de surveillance des agissements des élus du Front National suivant explicitement le modèle des comités de vigilance anti-fasciste des années 1930. Prétentions universalistes d'agents de l'État intervenant dans les affaires intérieures du champ culturel, elles sont régulièrement dénoncées en tant que telles, sur le mode de l'exhortation humoristique d'un Eugène Ionesco enjoignant au ministère de la Culture de se contenter d'être un « ministère des fournitures » pour les artistes, ou sur le mode de la prophétie alarmiste de « libéraux » voyant s'évanouir avec la production des valeurs et des croyances par l'« État culturel » les dernières protections de l'« individu » et de la « société civile ». Les prises de positions ou mobilisations d'agents opposés au pouvoir en place — opposants politiques, artistes ou intellectuels — ne sont alors pas en reste en matière de généralisation, qui activent des enjeux aussi vastes que les modalités de la représentation politique, la place respective de l'État et des hommes de culture dans la société, ou les rapports de la « morale » et de l'action publique. Cette profusion de discours, leur grand niveau de généralité et leurs implications multiples marquent la politique culturelle à laquelle ils assignent cette place un peu « à part » dans les politiques publiques ; et ils ne contribuent pas peu à brouiller les frontières d'une politique instaurée en terrain d'affrontements des valeurs.

L'introuvable définition de la culture comme catégorie d'intervention publique bénéficie ainsi d'une explication plus complète. Les problèmes culturels ont été, en premier lieu, historiquement construits par des artistes et des intellectuels contre l'État sur un mode globalisant qui en rend les contours insaisissables. L'institution de la culture comme catégorie d'intervention publique est, en second lieu, contrainte à entériner ces constructions préexistantes, et avec elles leur caractère foisonnant et fluctuant. Plus encore, les conditions mêmes du retournement qui préside à la constitution de la culture comme catégorie d'intervention publique conduisent à des euphémisations et des évitements qui brouillent les frontières de cette catégorie : mettre en forme une telle politique suppose d'y mettre les formes, en l'occurrence d'inscrire dans ses formes mêmes l'absence d'une définition contraignante du champ culturel, et des garanties de souplesse et d'adaptation à l'innovation dans les rapports avec cet espace social qui se donne comme le lieu d'un mouvement perpétuel. Enfin, si l'on ajoute à cela le fort encastrement des questions culturelles dans les rapports sociaux et la

prétention des protagonistes des débats sur la culture et l'État à incarner l'universel, on comprend que les politiques culturelles constituent cet espace mouvant de controverses globales sans cesse renouvelées : engageant la représentation de l'espace social et de ce fait constamment référée à lui, la culture comme catégorie d'intervention publique ne se stabilise que dans un flou structurel.

*

Se proposant de montrer comment la culture a été institutionnalisée et légitimée comme catégorie de l'intervention publique, ce travail a porté pour l'essentiel sur les pratiques et représentations des producteurs de la politique culturelle publique et de leurs « ressortissants » immédiats, opposants ou commentateurs autorisés — comme les artistes ou les professionnels de la culture¹⁰⁴. Celles des agents sociaux à qui la politique et la culture sont en principe destinées — qu'on les nomme peuple, public, non-public, citoyens, etc. — n'ont été appréhendées que par le prisme de la vision qu'en proposent les prescripteurs politiques et culturels. Ce parti pris d'analyse était lié à notre manière de construire l'objet : ni « bilan » de la politique culturelle, ni analyse de ses modes d'appropriation par les différents groupes sociaux, il s'agissait de comprendre comment elle avait été construite et établie comme politique. Ce parti pris se justifiait également par le fait que, comme souvent, le peuple — public, etc. — à l'intention duquel la politique culturelle est censée être réalisée en est la plupart du temps absent, ou au moins peu présent autrement que comme objet et instrument de luttes entre ceux qui prétendent parler en son nom. Il n'en reste pas moins qu'en éclairant les pratiques et représentations des spécialistes, ce travail se donnait également comme objectif de mieux comprendre les conditions dans lesquelles pouvaient se former et s'accomplir celles des profanes, et partant de les éclairer elles aussi. On voudrait ainsi, en guise d'ouverture à d'autres travaux possibles, inviter à saisir notre travail dans cette perspective.

Le rapport entre politique de la culture et pratiques culturelles paraît de prime abord évident : la politique doit permettre de démocratiser les pratiques. De ce point de vue, le constat est assez simple, et bien établi dans de très nombreuses enquêtes, notamment celles réalisées sous l'égide du ministère de la Culture. L'augmentation de l'« offre culturelle » grâce à l'intervention publique n'a que peu contribué à la « démocratisation » définie comme augmentation de la proportion des « pratiquants » :

¹⁰⁴ Ce passage constitue la version remaniée des pages 303 à 307 de la conclusion de notre ouvrage *La politique culturelle*.

entre 1973 et 1988, le pourcentage de Français fréquentant des lieux de la culture légitime est restée assez stable, alors que le nombre de ces lieux a dans le même temps fortement augmenté grâce au développement de l'intervention publique¹⁰⁵. Parmi les pratiques qualifiées de culturelles dans ces enquêtes, ce sont celles qui échappent le plus à l'action culturelle publique qui ont le plus fortement augmenté — comme l'écoute individuelle de la musique ou la consommation télévisuelle. La « démocratisation » reste également faible, si on la définit comme l'accès à la pratique (ou consommation) culturelle de catégories sociales qui ne pratiquaient pas : les origines sociales des pratiquants n'ont en effet guère évolué au cours des trente dernières années. Le développement de la politique culturelle a en revanche permis d'intensifier les pratiques des groupes socialement prédisposés à pratiquer, c'est-à-dire notamment les classes moyennes de plus en plus longtemps exposées au système scolaire. La politique culturelle réaliserait ainsi le programme de Gustave Flaubert, qui exhortait à « cultiver le bourgeois » plutôt qu'à faire du peuple l'ambition des entreprises de prosélytisme culturel¹⁰⁶.

Si cette première approche paraît utile — ne serait-ce qu'en prenant au mot une politique dont la démocratisation forme toujours le principal principe de légitimation — poser la question des rapports entre politique et pratiques culturelles en ces termes présente néanmoins le risque de transposer à l'analyse un schème politique, et avec lui les ambiguïtés et les enjeux qu'il véhicule. En effet qu'est-ce au juste que « démocratiser » ? Et qu'est-ce qui doit être « démocratisé » ? On voudrait donc essayer d'envisager d'autres manières de poser cette question, en invitant à une réflexion sur les modes d'intériorisation des catégories culturelles d'État par les profanes et les rapports entre ces catégories et les pratiques profanes.

La production d'une politique ne crée pas seulement un objet pour le sujet, mais aussi un sujet pour l'objet, pourrait-on dire en paraphrasant Marx¹⁰⁷. Et de fait, l'invention d'un nouveau domaine de l'action publique ne s'accompagne-t-elle pas de la définition

¹⁰⁵ À ces deux dates, les proportions sont respectivement de 12 et 14 % pour le théâtre, de 7 et 9 % pour un concert de musique classique, de 27 et 30 % pour un musée. L'enquête consiste à interroger un échantillon représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus. Ces chiffres comptabilisent les réponses données pour les douze derniers mois. Voir notamment Donnat Olivier, *Les Français face à la culture*, Paris, La découverte, 1994, p. 156. Il n'y a pas lieu ici de se livrer à la critique méthodologique qu'impliquerait un véritable usage de ces chiffres. On pourra les actualiser en se reportant à la dernière édition en date, *Les pratiques culturelles des Français. Enquête 1997*, Paris, Documentation française, 1998.

¹⁰⁶ Flaubert Gustave, lettre à Louise Collet, citée in Compagnon Antoine, *La troisième République des lettres*, Paris, Seuil, 1983.

¹⁰⁷ Marx Karl, *Introduction générale à la critique de l'économie politique*, (1857), repris in *Philosophie*, Paris, Gallimard, 1994, p. 443 et suivantes.

d'un nouvel univers de pratiques ? La production de la politique culturelle ne crée-t-elle pas le citoyen à cultiver, instituant la nécessité de sa pratique ? Ne véhicule-t-elle pas des modèles de pratiques et de rapport aux pratiques ? Si les pratiques « culturelles » existaient bien avant la formation de la politique de la culture, elles n'étaient pas forcément pensées comme ressortissant à un même ensemble ; avec elle, elles sont désormais dûment répertoriées, classées, comptées¹⁰⁸. Définir cet univers de pratiques, c'est établir qu'il y a des pratiques culturelles et d'autres qui ne le sont pas. C'est prescrire en même temps que décrire¹⁰⁹. Et cette catégorisation s'inscrit à la fois dans l'ordre de la représentation politique et statistique et dans les découpages institutionnels, les catégories d'agents, les comportements attendus... en bref, dans l'ordre des pratiques¹¹⁰. On peut ainsi faire l'hypothèse qu'en créant ou favorisant la spécialisation culturelle et des institutions spécifiques aux choses de la culture, la politique culturelle a contribué à renforcer la séparation entre l'« art et la vie », comme le disaient les artistes au tournant du siècle et Antonin Artaud à leur suite, et ce malgré la volonté affichée de « décompartmenter »¹¹¹.

En second lieu, si tout laisse à penser que la référence à la « démocratisation » a fourni à la politique culturelle, limitée pour l'essentiel à une politique de l'offre culturelle, un étendard plus qu'elle n'a présidé à l'élaboration de ses modalités, on peut dans le même temps faire l'hypothèse que le succès du mythe agissant de la démocratisation culturelle a aussi produit des effets sur les pratiques, ne serait-ce qu'en contribuant à imposer la nécessité de la pratique. « Rendre la culture accessible à tous » : ce schème-souche de la politique culturelle pourrait bien en effet être réversible. Ne s'agit-il pas tout autant de rendre tous les citoyens accessibles à la culture, telle qu'elle est définie par les agents de la « démocratisation », et selon les modalités qu'ils prescrivent ? S'agissant des classes populaires, à qui la « démocratisation » est censée s'adresser en priorité, les « populiculteurs » font toujours référence, comme ennemi à combattre, à l'autocensure du « ce n'est pas fait pour nous » qui entretient les barrières symboliques de l'« accès à la culture ». Si le développement de la politique culturelle n'a que peu élargi socialement cet « accès », il l'a néanmoins inscrit dans l'ordre du pensable, du possible et du nécessaire. Le sentiment d'indignité culturelle se serait ainsi déplacé : l'extériorité par rapport à la pratique (« ce n'est pas pour nous ») céderait alors la place à la

¹⁰⁸ Sur les classements statistiques, en lien et par analogie avec les classements étatiques, voir Desrosières Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

¹⁰⁹ Bourdieu Pierre, « Décrire et prescrire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 38, 1981, p. 69-73.

¹¹⁰ Lacroix Bernard, « Ordre politique et ordre social », *art. cit.*, notamment p. 503.

¹¹¹ Cf. à ce propos notre article « Les dilemmes de l'institutionnalisation ».

culpabilité liée à l'absence de pratique (« c'est fait pour nous et nous laissons passer la chance qui nous est offerte »). La surestimation systématique de l'intensité des pratiques culturelles dans les enquêtes — analogue en cela à la sous-estimation de l'abstention dans les études électorales — ou le fait que les personnes interrogées se sentent généralement obligées de justifier la faiblesse ou l'absence de pratique autorisent au moins cette hypothèse.

En dernier lieu, des modèles de pratique culturelle et de rapport à la pratique sont prescrits, organisés, et rendus plus ou moins souhaitables et possibles dans l'action culturelle publique. Il faudrait ici pouvoir s'appuyer sur une socio-histoire — qui reste à faire — des manières de pratiquer, et qui révélerait la part prise par les agents des administrations publiques à l'inculcation des formes légitimes de la pratique — dans les règlements et aménagements intérieurs des bibliothèques, musées et théâtres, par exemple. En l'absence de travaux, on se contentera de fournir quelques indications sur la période récente. Ainsi, la légitimation par le ministère de la Culture des pratiques « marginales », « mineures », « populaires », « jeunes », etc. s'est opérée en partie au prix d'un retraitement de ces pratiques selon les critères de la culture légitime. La lecture esthétique des tags proposée lors de l'exposition de 1991 organisée sous l'égide du ministère de la Culture¹¹² ne correspondait pas forcément, loin s'en faut, à celle qu'en faisaient et attendaient leurs auteurs. La « politique du rock » consistant à favoriser l'acquisition de savoir-faire techniques et l'intégration à un marché professionnel n'est pas forcément en phase avec la manière dont est pensée, vécue et finalement pratiquée cette pratique musicale par la plupart de ceux qui s'y adonnent¹¹³. Quant à la professionnalisation de la culture favorisée par la politique culturelle¹¹⁴, elle n'est pas non plus sans conséquences sur les rapports à la pratique. La césure entre professionnels et amateurs par laquelle elle s'est opérée — et à laquelle l'intervention culturelle publique avait déjà auparavant contribué — a conduit à la dévalorisation de la pratique amateur, dont les producteurs de politique culturelle redécouvrent aujourd'hui les vertus. L'institutionnalisation de la politique culturelle et la professionnalisation des activités culturelles a par ailleurs partie liée avec le déclin des structures collectives d'encadrement des pratiques — clubs, associations, mouvements culturels — et des pratiques collectives qu'elles organisaient — sorties, visites, débats, participation à la programmation, etc¹¹⁵. Et l'on ne peut s'empêcher d'établir un lien

¹¹² Cf. *La politique culturelle*, p. 282 et suivantes, et nos articles « Action culturelle – action sociale » et « Tags, musée et légitimation culturelle ».

¹¹³ Voir notre article « Rock » dans *Dictionnaire des politiques culturelles*, Paris, Larousse, 2001.

¹¹⁴ *La politique culturelle*, p. 239 et suivantes.

¹¹⁵ Voir notre article « Les dilemmes de l'institutionnalisation ».

entre le type de rapport au public qui s'est peu à peu instauré dans la conduite de l'intervention culturelle publique — le marketing culturel et les médias tendant à remplacer le prosélytisme « de terrain » — et l'évolution souvent déplorée des pratiques, au profit d'attitudes qualifiées de passives, d'individualistes et de consuméristes.

Si, comme le note Jean-Pierre Changeux, il n'y a pas de département « arts » dans le cerveau de l'homme¹¹⁶, la manière dont ce « département » est établi dans l'État — ce « système cérébro-spinal de l'organisme social » dont parlait Durkheim — pourrait donc finalement bien peser sur la manière dont chacun se représente la culture et, partant, envisage ses propres pratiques.

De la comparaison internationale des formes d'institutionnalisation des politiques culturelles à l'analyse des opérations de classement dans la conduite de ces politiques jusqu'à l'analyse des rapports entre politiques et pratiques culturelles que l'on vient d'esquisser, de nombreux prolongements directs de ce travail sont possibles. Certains sont en cours¹¹⁷. L'on a choisi de présenter maintenant plus précisément un autre prolongement possible qui, en prenant cette fois les questions linguistiques comme révélateur des enjeux symboliques de l'action publique, ouvre nos travaux à une autre dimension majeure de l'analyse sociologique.

¹¹⁶ Changeux Jean-Pierre, *Raison et plaisir*, Paris, Odile Jacob, 1994, p. 123.

¹¹⁷ Notamment sur la genèse des dispositifs communautaires en matière culturelle et les enjeux de la dissémination des questions liées à la culture qui y prévaut.

Prolongement 1. La langue, ressort et enjeu de la force symbolique de l'État

Qu'il s'agisse de la construction des identités individuelles et collectives ou des stratégies de distinction, des modes de socialisation ou des principes de vision du monde, qu'il s'agisse de relations entre individus, entre groupes sociaux ou entre nations, la vie sociale est constamment traversée par les pratiques langagières et, avec elles, par les enjeux et problèmes liés à la langue. D'innombrables travaux ont ainsi démontré les liens qui unissent l'ordre linguistique à l'ordre social, tant en établissant les fondements sociaux des pratiques langagières qu'en analysant le langage comme élément constitutif et enjeu des rapports sociaux¹¹⁸.

Qu'il s'agisse de son statut (officiel, national, minoritaire, etc.), des conventions scripturales, orthographiques ou grammaticales qui l'encadrent, de ses modalités d'apprentissage ou des conditions sociales de son usage, la langue est quant à elle inextricablement liée à l'État. L'histoire des langues se confond de fait avec celle des États — c'est le cas notamment en France — qui ont largement contribué à les forger et se sont en même temps établis en les forgeant.

La langue et les rapports sociaux ; la langue et l'État : se situer à l'articulation de ces deux niveaux, c'est construire un point d'observation particulièrement propice à l'analyse de la gestion étatique des rapports sociaux, notamment — mais pas exclusivement — dans sa dimension symbolique. Deux séries d'hypothèses liminaires permettent de s'en convaincre.

¹¹⁸ Pour l'articulation de ces deux perspectives, voir Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982. (Ces pages ont été écrites avant la parution de *Langage et pouvoir symbolique*, et ce n'est donc qu'à l'ouvrage de 1982 que l'on fera référence). Il ne saurait être question ici d'exposer fut-ce succinctement les différentes manières dont les rapports entre le linguistique et le social ont été envisagés dans les sciences sociales — de la sociolinguistique de Basil Bernstein ou William Labov à la nébuleuse récemment placée sous le terme générique de « tournant linguistique ». Des éléments en ce sens seront fournis au fil du développement, dans la mesure où ils sont directement utiles à notre travail.

La première consiste à appréhender la langue comme l'un des ressorts de la force symbolique de l'État. C'est de fait la langue qui contribue dans bien des cas à matérialiser les frontières nationales, ou à rappeler la détention de monopoles étatiques (comme la justice). C'est par son entremise qu'est réglé l'accès à des biens collectifs (comme l'éducation), ou à des positions sociales (dans la fonction publique) assurés par l'État. Par ailleurs, la naturalisation de l'arbitraire socialement constitué des normes linguistiques par l'action de l'État constitue l'un des processus décisifs par lesquels s'opère la structuration étatique des rapports sociaux. De fait, cette promotion du parler spécifique d'un groupe spécifique — à l'instar de Malherbe et Vaugelas, promoteurs du « bon usage » de la cour au XVII^e siècle — en norme à laquelle toutes les pratiques linguistiques sont mesurées n'est autre que la forme linguistique que prend le travail étatique de constitution et de reproduction de l'ordre social. Autrement dit, au travers de cette institution sociale qu'est la langue — et au-delà même des mots qui la composent — ce sont les principes de la vision étatique du monde social qui sont diffusés et réalisés.

Reste que — c'est la seconde série d'hypothèses — cette fétichisation étatique de la langue et cette réalisation linguistique de la vision d'État ne procèdent pas d'une imposition univoque de « l'État » sur la « société ». Elles sont bien plutôt l'une et l'autre socialement fondées dans les rapports entre groupes sociaux et les rapports entre ces groupes et l'État¹¹⁹. Si la langue forme l'un des ressorts de la force symbolique de l'État, elle constitue donc aussi l'un des enjeux des rapports de force dont l'État et son action forment l'objet et le moyen. Ainsi, la croyance dans la valeur de la langue est-elle d'autant plus forte que cette valeur est associée à des positions sociales qu'elle fonde et-ou symbolise. Dès lors que des groupes sociaux estiment cette valeur menacée — et avec elle leur position dans l'espace social — les questions linguistiques sont construites en « problèmes sociaux » (comme le déclin de l'usage ou de la « qualité » d'une langue) ; et dès lors que l'État dispose des ressources nécessaires, c'est par (ou pour) des agents de l'État que de tels problèmes sont construits. De même, les stratégies de reconnaissance sociale se prolongent en stratégies linguistiques tournées

¹¹⁹ Raisonner en ce sens permet d'échapper au découpage rigide État – société traduit dans l'alternative entre « autoritarisme étatique » et « demande sociale ». Ce mode de pensée très fortement ancré (Cf. Lacroix Bernard, « Ordre politique et ordre social », *art. cit.*) fondé sur des dichotomies abstraites plus que sur des relations objectives est particulièrement présent lorsqu'il s'agit des questions linguistiques. C'est par exemple le cas sous la plume d'un linguiste comme Bernard Quémada, qui dit refuser de « cautionner l'idée habituellement reçue d'une langue qui doit beaucoup aux actions autoritaires d'un État centralisateur à l'extrême », pour montrer que « c'est sous la pression du corps social que les modifications "officielles" du statut linguistique ont été retenues et légalisées ». Quémada Bernard, « Les réformes du français », in Fodor István, Hagège Claude (dir.), *La réforme des langues, histoire et avenir*, Hamburg, Helmut Buske Verlag, Vol. III, 1984, p. 79.

vers l'État, dans la mesure où l'État dispose de l'autorité linguistique permettant, par exemple, de promouvoir le parler d'un groupe en « bon usage » ou de le reléguer au rang de « patois ». Si l'on peut voir dans Malherbe et Vaugelas des auxiliaires linguistiques de l'État, ils sont aussi les intermédiaires par lesquels l'aristocratie de cour parvient à imposer ses usages en norme dont l'État se porte garant.

On le voit : le rapport à la langue est aussi un rapport à l'État, par l'entremise des normes linguistiques qu'il édicte ou encourage, des usages qu'il prescrit ou qu'il sanctionne. Le rapport à la langue est un rapport à l'État également dans la mesure où les attentes, problèmes et revendications linguistiques sont socialement construits en lien avec les attentes, problèmes et revendications relatifs à l'État et à son action linguistique. Ce double rapport peut revêtir des formes variées, en fonction notamment des périodes et des positions sociales occupées. Sans doute est-il, pour la fraction largement majoritaire de l'espace social non directement mobilisée autour des questions de langue, généralement impensé et non-problématique, renvoyant comme beaucoup d'autres à l'acceptation passive du déjà-là. Il n'apparaît alors qu'au travers de ce qui relie directement et en pratique la langue à l'État — comme l'école — et n'est constitué en enjeu spécifique qu'en de rares occasions. Mais ce double rapport peut aussi prendre la forme de l'enchantement inquiet des puristes, ce produit d'une forte intériorisation des conventions linguistiques d'État qui oriente tantôt vers le soutien au dirigisme linguistique — comme lorsqu'il s'agit de défendre le français contre le développement des anglicismes — tantôt à la dénonciation quasi-hystérique de l'intervention étatique — comme lors de la réforme de l'orthographe de 1990-91. Ce double rapport à la langue et à l'État peut également prendre la forme d'une insoumission linguistique, comme expression et instrument de l'insoumission politique à l'ordre étatique. Il en va ainsi des tactiques informelles et les plus souvent individuelles de résistance linguistique en situation de domination étatique extrême, comme dans l'Allemagne nazie¹²⁰ ou l'Union soviétique stalinienne, ou encore des multiples mobilisations collectives utilisant ce registre (mouvements séparatistes régionaux en France, mouvements nationaux après la seconde guerre mondiale dans les pays colonisés ou, plus récemment, dans les systèmes politiques d'Europe centrale et orientale).

Comment objectiver ces relations entre la langue, le social et l'État ? Notre parti pris d'analyse consiste à prendre comme point de départ ce à partir de quoi ces relations sont *socialement* objectivées, c'est-à-dire les politiques linguistiques de l'État. L'on peut par

¹²⁰ La chronique des innovations linguistiques du régime nazi par le philologue Victor Klemperer forme un cas – limite de ce type de tactiques. Klemperer Victor, *LTI, la langue du III^e Reich. Carnets d'un philologue*, Paris, Albin Michel, 1996 (pour la traduction française).

là tenter de « retrouver les liaisons intelligibles entre les facteurs, les conditions, les résultats non pas dans une construction de l'esprit, mais dans le monde réel, tel qu'il se construit, suivant une logique que nous étions incapables d'inventer », pour reprendre un principe de base de l'analyse sociologique, ici formulé par Maurice Halbwachs à la suite de Durkheim et Simiand¹²¹. Et de fait, l'analyse de ces politiques linguistiques permet, en lieu et place de conjectures sur « l'État et la langue », de restituer les mobilisations dont les questions linguistiques sont l'objet, les conditions et modalités pratiques de l'intervention publique en la matière, les concurrences et les résistances qui l'accompagnent.

Une telle analyse nous paraît susceptible d'apports croisés. Celui, tout d'abord, qui consiste à montrer à partir du cas de la langue les modalités concrètes de l'emprise de l'État sur la vie sociale, la contribution de l'État à la gestion des rapports sociaux et les multiples formes du rapport à l'État. Dans cette perspective, la sociologie de la langue s'intègre à la sociologie de l'État et de son action, non seulement par l'analyse d'un des « secteurs » de l'action étatique — la politique linguistique — mais aussi en révélant un important ressort et enjeu de la force symbolique de l'État. Si notre travail se situe avant tout dans cette perspective reste que — c'est un second apport possible — l'analyse des politiques linguistiques ainsi définie permet aussi de montrer ce que les usages de la langue et le rapport à la langue doivent à l'État : c'est alors la sociologie de l'État et de son action qui contribue à la sociologie de la langue.

Les pages qui suivent précisent les principes d'un tel programme, et fournissent quelques-uns de ses premiers appuis empiriques. Après avoir posé les jalons généraux d'une analyse des politiques linguistiques (1), on se concentrera sur la politique de la langue française des années 1960 à nos jours qui, on le verra, apparaît particulièrement propice à l'analyse. Il faudra tout d'abord revenir sur les fondements sociaux et les mobilisations au principe de la constitution de la langue comme « problème social » et objet d'intervention publique (2). L'analyse de ces fondements sociaux, articulée à celle de l'espace des agents engagés dans la production de la politique du français, nous permettra ensuite de comprendre les formes spécifiques sous lesquelles cette politique apparaît et, dans le même temps, d'identifier les limites qu'elle rencontre (3)¹²².

¹²¹ Halbwachs Maurice, « La psychologie collective du raisonnement », (1938), in *Classes sociales et morphologie*, Paris, Minuit, 1972, p. 133.

¹²² La recherche bibliographique et documentaire concernant la politique contemporaine du français a été sur certains points facilitée par l'accès au centre de documentation de la Délégation générale à la langue française, dont je remercie la responsable, Jocelyne Bruchet.

§ 1. Les contours d'un objet

Les politiques linguistiques ne forment pas, loin de là, un terrain vierge de toute analyse. Des travaux d'histoire des langues, de sociolinguistique ou encore de sociologie du nationalisme contribuent, chacun à leur manière, à les éclairer sous différents aspects. Force est cependant de constater que leur construction comme objet d'analyse n'a rien d'évident. La linguistique les traite de manière périphérique, leur apporte ses connaissances autant qu'elle les étudie, ou ne rend que partiellement compte de leurs enjeux politiques et sociaux. Quant à l'histoire, la sociologie ou la science politique, c'est avant tout pour éclairer d'autres objets (comme les processus d'unification nationale) qu'elles les appréhendent. Quand bien même elles sont abordées dans la littérature scientifique, les politiques linguistiques apparaissent ainsi bien souvent comme un objet contourné. Reste alors, en reprenant les apports des travaux qui les traitent à la marge comme de ceux, plus rares, qui y sont spécifiquement consacrés, à poser les principes d'une analyse à même d'en éclairer les logiques et les enjeux propres.

1. Du côté de l'analyse linguistique

Qu'ils les analysent, rendent compte de leurs effets ou y soient associés à titre d'experts, les spécialistes de la langue que sont les linguistes sont directement confrontés aux politiques de la langue. Aussi le passage en revue des orientations et des limites de l'analyse linguiste des politiques linguistiques revient-il à faire une brève incursion dans l'histoire sociale et intellectuelle de la linguistique comme discipline¹²³.

¹²³ S'il existe de nombreuses histoires des théories linguistiques, les travaux sur l'histoire de cette discipline sont en revanche relativement peu développés en dehors des « origines » dont les linguistes font eux-mêmes le récit. L'attention se focalise souvent sur une histoire interne des concepts et méthodes, et sur la période « fondatrice » du XVIII^e siècle (voir par exemple Auroux Sylvain, Chevalier Jean-Claude (dir.), « Histoire de la linguistique française », *Langue française*, 48, décembre 1980). On trouvera des éléments plus directement utiles dans Chevalier Jean-Claude, Encrevé Pierre (dir.), « Vers une histoire sociale de la linguistique », *Langue française*, 63, 1984 (notamment Bergounioux Gabriel, « La science du langage en France de 1870 à 1885 : du marché civil au marché étatique », p. 7-41) ; Chevalier Jean-Claude, « La linguistique au CNRS, 1939-1949 », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, 9, 1990 ; « L'Histoire de la langue française de Ferdinand Brunot », in Nora Pierre (dir.), *Les lieux de*

Que des linguistes s'intéressent à l'intervention linguistique publique n'a rien d'évident. Tout d'abord, l'héritage de Saussure puis la diffusion du structuralisme ont conduit à privilégier l'analyse interne de la langue, négligeant les conditions sociales — et partant politiques — de sa production et de ses usages¹²⁴. Plus encore, la définition saussurienne de la langue comme système de signes arbitraires conduit à établir l'impossibilité logique de toute action humaine sur la langue¹²⁵, excluant par là même cette action du champ du linguistiquement pensable. S'il serait injuste d'associer « la » linguistique à cette tendance internaliste, cette dernière n'en reste pas moins fortement présente¹²⁶. L'oubli du politique — et des politiques linguistiques — ne forme alors que le prolongement d'un déni du social plus généralement à l'œuvre dans l'analyse linguistique. Ensuite, l'établissement de la linguistique comme discipline scientifique a conduit à mettre à distance toute attitude prescriptive pour privilégier une science neutre — la linguistique descriptive, se bornant à constater les évolutions de la langue et à analyser sans les juger les modalités de son fonctionnement. Dès le XIXe siècle, le principe selon lequel « la linguistique ne prescrit pas les lois du langage, mais les décrit » s'impose peu à peu comme une norme disciplinaire¹²⁷. Sans doute la mise à distance du prescriptif et du normatif nécessaire tant socialement qu'intellectuellement à l'activité scientifique n'est-elle que partiellement réalisée¹²⁸. Mais cette distanciation n'en produit pas moins des effets : le retrait descriptif renforce la défiance des linguistes envers toute intervention sur la langue — non seulement la leur, mais aussi celle des autres. Claude Hagège, professeur de théorie linguistique au Collège de France, note ainsi à l'intention des membres de sa discipline que « le positiviste qui sommeille dans la conscience de nombreux professionnels du langage n'est pas préparé à admettre

mémoire, Tome III, volume 1, 1992 ; « F. Brunot (1860-1937). La fabrication d'une morale de la langue », *Langage*, 114, juin 1994, p. 55 ; « Langue française et histoire sociale », in Antoine Géraud, Martin Robert, dir., *Histoire de la langue française, 1914-1945*, Paris, CNRS, 1995, p. 909-921.

¹²⁴ Voir De Saussure Ferdinand, *Cours de linguistique générale*, Paris, Payot, 1986 (1972), en particulier p. 40-43, où Saussure écarte explicitement de son projet les éléments ressortissant à ce qu'il appelle « la linguistique externe ».

¹²⁵ *Ibid.*, notamment p. 104 et suivantes.

¹²⁶ Sur les difficultés des linguistes à penser le lien entre la langue et le social, cf. Baggioni Daniel, *Langues et nations en Europe*, Paris, Payot, 1997, p. 7-15 et, plus généralement, p. 43 et suivantes.

¹²⁷ Haugen Einar, « Linguistics and language planning », in *Sociolinguistics*, The Hague-Paris, Mouton, 1966, p. 50-71, repris in *Studies by Einar Haugen*, The Hague-Paris, Mouton, 1972, p. 510-529.

¹²⁸ Einar Haugen rappelle dans le même article qu'avant le XIXe siècle, toute la linguistique est normative, que dans le courant du XIXe, une bonne partie l'est restée, et que les linguistes contemporains sont de fait toujours confrontés à ces questions (*ibid.*). Plus récemment, Daniel Baggioni montre que la distinction entre linguistique « séculière » (normative) et linguistique « régulière » (descriptive) établie par Labov est loin d'être parfaitement tenue dans les travaux des linguistes, où la tentation normative reste souvent forte. Baggioni Daniel, *Langues et nations en Europe*, op. cit. Cette tentation normative, on la retrouvera plus loin à propos de l'intervention de linguistes comme Alain Guillerrou ou Aurélien Sauvageot.

comme une évidence, même quand elle vient, par ses effets, heurter son regard, l'action humaine volontaire sur les langues.¹²⁹ » Et quand cette « action humaine volontaire » — autrement dit les politiques linguistiques — vient, comme le dit Claude Hagège, « heurter le regard » des linguistes, l'attitude dominante consiste à lui opposer les constats positifs de la science plutôt qu'à prendre pour objet les logiques, pratiques, arguments, etc., sur lesquels cette action se fonde¹³⁰. L'oubli des politiques linguistiques renvoie alors à l'évitement du normatif — et avec lui du politique — par les linguistes.

Des spécialistes des questions linguistiques ont certes intégré l'intervention publique et les enjeux politiques à leurs travaux, notamment pour rendre compte des transformations intervenues dans la langue et ses usages — à partir, par exemple, de la question de la « réforme des langues »¹³¹. C'est le cas par exemple, de manière plus ou moins éparse, dans les ouvrages sur l'histoire du français¹³². Au moins dans ce cas, il ne s'agit toutefois généralement pas de recherches originales, mais plutôt de grandes fresques historiques sous forme d'essais¹³³, parfois destinés à un large public¹³⁴, ou encore de synthèses comparatives¹³⁵. Dans les travaux linguistiques, l'action étatique revêt par ailleurs un statut particulier : elle est généralement construite comme l'une des « variables » de l'analyse plus que comme son objet¹³⁶. Réduite à ses produits et non analysée dans sa production, la politique linguistique forme alors un élément d'explication plus qu'un élément à expliquer. Ses enjeux politiques et sociaux sont

¹²⁹ Hagège Claude, « Voies et destins de l'action humaine sur les langues », in Fodor István, Hagège Claude (dir.), *La réforme des langues, histoire et avenir*, op. cit., Vol. I, p. 11.

¹³⁰ L'évocation des débats et interventions politiques sur la langue dans les travaux des linguistes consiste ainsi souvent pour une large part à remettre en question ou au moins à relativiser leurs postulats. C'est ce que fait par exemple Claude Hagège lorsque, s'agissant de la politique de la langue française, il s'applique surtout à tempérer l'importance accordée à l'importation de mots d'origine anglo-saxonne, qui forme l'un des principaux axiomes de cette politique. Voir Hagège Claude, *Le Français et les siècles*, Paris, Odile Jacob, 1987.

¹³¹ Fodor István, Hagège Claude (dir.), *La réforme des langues*, op. cit., (six volumes publiés entre 1983 et 1994).

¹³² Voir par exemple Brunot Ferdinand (puis Bruneau Charles), *Histoire de la langue française des origines à nos jours*, Paris, A. Colin, 1905-1969, 13 tomes.

¹³³ Balibar Renée, *L'institution du français. Essai du colinguisme des Carolingiens à la République*, Paris, PUF, 1985.

¹³⁴ Hagège Claude, *Le Français et les siècles*, op. cit.

¹³⁵ Baggioni Daniel, *Langues et nations en Europe*, op. cit.

¹³⁶ Helgorsky Françoise, « La langue française. Histoire », in *Encyclopædia universalis*, Paris, 1989, p. 784-789. Dans le cas du français, voir par exemple les indications générales sur la politique de la langue données dans le tableau sociolinguistique de la France proposé par Ager Dennis E., *Sociolinguistics and contemporary French*, Cambridge university press, 1990, p. 218-249.

évoqués allusivement, souvent dans l'ignorance des outils que les sciences sociales offrent pour les objectiver¹³⁷, et parfois avec une grande naïveté¹³⁸.

D'importants obstacles s'opposent ainsi à ce que des linguistes investissent le terrain des politiques linguistiques. À partir des années 1960, ce terrain fait toutefois l'objet de travaux importants, développés en lien avec l'essor de la sociolinguistique : les politiques de la langue sont alors l'occasion pour les linguistes de repenser les liens entre le linguistique et le social¹³⁹. Ces travaux sont regroupés sous l'appellation *language planning* — planification linguistique. Ce terme, employé au départ par Einar Haugen, dans son analyse de l'intervention standardisatrice de l'État norvégien pour construire l'identité nationale après des siècles de domination danoise¹⁴⁰, désigne rapidement un ensemble de recherches, qui proviennent principalement des États-Unis mais aussi d'Europe et de pays récemment décolonisés. Plusieurs colloques internationaux et publications collectives paraissent¹⁴¹, une collection est lancée (« Contributions to the Sociology of Language », dirigée par Joshua Fishman aux éditions Mouton) et une revue est éditée (*Language Problems and Language Planning*).

L'établissement de ce courant d'analyse — au demeurant assez composite — passe par tout un ensemble de distinctions dont bon nombre sont assez artificielles. Il en va ainsi de la séparation entre les notions de *politique* linguistique, définie comme le cadre d'intervention sur la langue, et de *planification* linguistique, comme mise en œuvre

¹³⁷ À laquelle échappent peu de contributions réunies dans le dossier de la revue *Mots*, « Politiques linguistiques », 52, septembre 1997.

¹³⁸ Cette naïveté est particulièrement visible en matière politique, certains auteurs n'hésitant pas à affirmer que « trop de démocratie peut nuire » aux politiques linguistiques (Calvet Louis-Jean, *Les politiques linguistiques*, Paris, PUF, 1996, p. 126), d'autres établissant des raccourcis saisissants tels que « Une certaine analogie est à remarquer entre la politique fasciste contre les mots étrangers et l'actuelle politique française en matière de langue ». D'Oria Domenico, « Fascisme et autarcie linguistique », *Mots*, 11, octobre 1985, p. 86.

¹³⁹ Les références en la matière sont nombreuses et l'on ne peut les citer toutes. Pour une synthèse, voir Calvet Louis-Jean, *Les politiques linguistiques, op. cit.* Voir également Maurais Jacques, Daoust Denise, « L'aménagement linguistique », in Maurais Jacques (dir.), *Politique et aménagement linguistiques*, Québec, Conseil de la langue française, Paris, Le Robert, 1987, p. 5-46 ; Calvet Louis-Jean, « Typologie des politiques linguistiques », in Gruenais Max-Peter, (dir.), *États de langue. Peut-on penser une politique linguistique ?*, Paris, Fayard-Fondation Diderot, 1986, p. 15-48. Voir aussi Rubin Joan *et al.*, *Language planning processes*, The Hague, Mouton, 1977 et le manuel plus récent de Cooper Robert Leon, *Language planning and social change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

¹⁴⁰ Haugen Einar, *Language conflict and language planning. The case of modern norwegian*, Cambridge, Harvard University Press, 1966. Les premiers travaux de Haugen sur ce thème paraissent dès la fin des années 1950.

¹⁴¹ Jernudd Björn H., Rubin Joan, *Can Language be Planned ?*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1971 ; Fishman Joshua A., (ed.), *Advances in Language Planning*, Paris-La Haye, Mouton, 1974. Plus récemment : Macris James, *National Language Planning and Treatment*, New-York, international linguistic association, 1980. Ces références sont données et commentées dans les textes de synthèses cités plus haut.

organisée d'un ensemble de mesures¹⁴². La planification linguistique est elle-même subdivisée en *status planning* et *corpus planning*, qui renvoient respectivement à l'action sur le statut des langues (comme la promotion d'une langue en langue officielle) et à l'intervention sur la langue elle-même (la normalisation de l'orthographe, la production terminologique, etc.)¹⁴³.

Au moins dans un premier temps, ces travaux s'inscrivent dans un projet de réforme technocratique de la langue autant sinon plus que dans un programme d'analyse des politiques linguistiques. La notion de planification linguistique fait en effet explicitement référence à la planification économique, et les linguistes qui l'utilisent adoptent volontiers la posture de l'expert, à l'instar des économistes engagés dans la rationalisation de l'intervention publique. Contre l'idée d'une évolution endogène de la langue largement répandue parmi les linguistes, s'affirme la possibilité — et la nécessité — d'une intervention délibérée.

« L'expérience norvégienne, écrit ainsi Einar Haugen, montre que la pression sociale pour le changement linguistique peut être traitée et canalisée par des organes officiels. Bien que les linguistes soient généralement réticents à l'idée qu'on puisse intervenir sur la langue, on voit ici qu'à partir d'une volonté suffisante, le langage écrit voire aussi le langage oral peuvent, comme n'importe quel autre phénomène social, être délibérément orientés et modifiés. »¹⁴⁴

Contre leur retrait descriptif, c'est la place des linguistes dans l'activité normative de la « planification linguistique » qui est également affirmée, concurrentement aux hommes de lettres « qui possèdent rarement la connaissance technique nécessaire » et conjointement aux spécialistes d'autres disciplines (science politique, sociologie, mais aussi psychologie et philosophie), conviés à jouer aux côtés des linguistes le rôle

¹⁴² Comment une « politique » peut-elle exister en dehors de toute « mise en œuvre » ? Et quel peut-être le sens des pratiques de « mise en œuvre » en dehors de la « politique » qu'elles réalisent ? Sur ces distinctions juridico-institutionnelles et leur traduction scolastique, voir *supra*, l'introduction générale.

¹⁴³ Si cette distinction a le mérite de la clarté, elle apparaît cependant largement formelle : l'intervention sur le « statut » suppose généralement la normalisation du « corpus », et l'intervention sur le « corpus » — comme les dispositifs d'enrichissement de la langue — prend souvent sens au regard d'une politique de promotion ou de maintien du « statut » de la langue nationale face aux langues étrangères et concurrentes.

¹⁴⁴ Haugen Einar, « Language planning in modern Norway », *Anthropological Linguistics*, 1, 1959, repris in *Studies by Einar Haugen*, The Hague-Paris, Mouton, 1972, p. 431. (C'est moi qui traduis). Dans son ouvrage de 1966, *Language conflict and language planning*, Einar Haugen défend également une position favorable à la planification linguistique et au rôle actif des linguistes (cf. notamment p. 295), mais s'éloigne sensiblement de ce qui ne serait qu'une posture d'expertise, pour rendre compte du rôle historique des linguistes et des conflits d'autorité qui les opposent à d'autres groupes, notamment aux écrivains.

d'auxiliaires de la décision politique¹⁴⁵. Einar Haugen et les auteurs du *language planning* à sa suite empruntent ainsi directement les modes de pensée des *policy analysts* associés à l'élaboration des politiques publiques nord-américaines et européennes, comme la théorie de la décision rationnelle. L'intervention publique est en effet envisagée avant tout sous l'angle des « problèmes à résoudre » ; en l'occurrence les problèmes de communication liés au langage. La langue est considérée comme « réformable » et à réformer : on peut contribuer à l'améliorer rationnellement, pour peu que l'action entreprise repose sur l'information « objective » produite par les experts en questions linguistiques et utilise les moyens adaptés. Enfin, les résultats obtenus peuvent et doivent être évalués en vue d'améliorer l'action à venir.

Au total, cette émergence d'une linguistique « sociale » autour des politiques linguistiques équivaut moins à produire une analyse distanciée des politiques de la langue qu'à rapprocher la linguistique d'une forme d'ingénierie sociale ou de science d'État, formée aux fins pratiques de l'intervention publique¹⁴⁶. Loin de servir forcément à une meilleure compréhension des enjeux socio-politiques des questions linguistiques, ce lien entre linguistique et politiques de la langue a même pu conduire à refermer l'analyse sur une conception interne et instrumentale de la langue comme moyen de communication dont il s'agit d'améliorer les performances¹⁴⁷. Sans doute les développements ultérieurs des travaux de linguistes sur les politiques de la langue ne sont-ils pas entièrement réductibles à ce modèle techniciste des années 1960-70. Les usages institutionnels de l'expertise linguistique (au travers par exemple de la recension des usages de la langue) n'en restent pas moins comparativement plus importants que l'objectivation de l'intervention publique par les linguistes¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Voir à ce propos Haugen Einar, « Linguistics and language planning », *art. cit.*, où l'auteur revient sur sa conception du rôle des linguistes dans l'activité normalisatrice. Citation p. 525 (c'est moi qui traduis).

¹⁴⁶ Sur les usages de la science dans l'intervention publique, voir par exemple, parmi les références récentes, Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999 ; « Science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133, juin 2000. Voir également les contributions au colloque sur « La formation des sciences de gouvernement en Europe, XIXe et XXe siècles », CERAT, Grenoble, 15-16-17 novembre 2000.

¹⁴⁷ C'est notamment le cas dans Ray Punya S., *Language standardization : Studies in Prescriptive Linguistics*, La Haye, Mouton, 1963 et Tauli Valter, *Introduction to a Theory of Language planning*, Uppsala, 1968 (1962), cité in Calvet Louis-Jean, *Les politiques linguistiques*, *op. cit.*, p. 14-17.

¹⁴⁸ Il faut lire à cet égard le très révélateur *mea culpa* rétrospectif en forme de mise en garde d'un des principaux auteurs du *language planning* — et pas le moins sociologue d'entre eux — qui, au début des années 1990, exhorte à ne pas congédier trop vite les approches « néo-marxistes et post-structuralistes » — ces labels rassemblant, sous la plume de cet auteur américain, toute analyse en termes d'inégalités et de rapports de force socio-politiques et culturels. Fishman Joshua A., « Neo-marxist and post-structural critiques of "classical" language planning », in Fodor István, Hagège Claude (dir.), *La réforme des langues*, *op. cit.*, Vol. VI, p. 1-8.

Des travaux plus « critiques » ont par la suite été développés, notamment par des auteurs directement confrontés aux dimensions politiques des politiques linguistiques, qu'ils proviennent de pays ayant accédé récemment à l'indépendance ou qu'ils appartiennent à des minorités linguistiques (comme les catalans). Dans ce dernier cas, la sociolinguistique dite « native » a permis d'appréhender les situations dites de « diglossie » non plus dans une vision statique et fonctionnelle, postulant la coexistence pacifique entre la langue officielle de l'État utilisée pour l'école et les situations publiques et la langue minoritaire employée dans la sphère domestique, mais comme des situations conflictuelles engageant un rapport de domination. De telles analyses ont ainsi permis d'éviter la cécité techniciste aux enjeux politiques ; mais ils ont symétriquement exposé à l'aveuglement militant de la promotion des langues minoritaires¹⁴⁹. Indice des risques d'un tel glissement, la notion de « normalisation linguistique » a rapidement perdu son statut descriptif pour servir, comme en Catalogne, de mot d'ordre aux mobilisations en faveur du recouvrement par la langue locale de « l'ensemble de leurs droits et fonctions » contre la langue officielle de l'État central¹⁵⁰.

Les conditions de cette redécouverte des enjeux de pouvoir dans l'analyse des politiques linguistiques a aussi eu pour effet de focaliser l'attention sur les situations fortement conflictuelles. De nombreux travaux ont par exemple été consacrés aux pays africains, marqués par l'imposition de la langue de l'ancien État colonial et, très souvent, par un important plurilinguisme. Quant aux pays occidentaux, c'est surtout sous l'angle du conflit linguistique qu'ils ont été étudiés, qu'il s'agisse du cas catalan déjà cité, de la Belgique ou du Québec¹⁵¹ ou, dans une moindre mesure, des enjeux linguistiques

¹⁴⁹ On pourrait sans doute formuler des remarques au moins partiellement analogues à propos d'un autre problème qui a récemment suscité l'intérêt des linguistes en France et par l'intermédiaire duquel les rapports de force socio-politiques ont été intégrés à leurs travaux : celui de la féminisation des noms de métier. Des linguistes, souvent inspiré(e)s de la linguistique féministe d'origine américaine, ont alors fait une place importante aux rapports entre ordre linguistique et ordre social et politique, mais sur le mode militant ou (les deux ne sont pas exclusifs) de l'expert engagé dans cette entreprise publique de changement linguistique. Pour une mise à plat des positions des linguistes à ce propos, voir Baudino Claudie, *Politique de la langue et différence sexuelle*, thèse de science politique, Université Paris IX, 2000.

¹⁵⁰ Cf. Calvet Louis-Jean, *Les politiques linguistiques*, op. cit., p. 20-22. On trouvera une critique systématique du concept politico-linguistique de « langue propre » qui forme la clé de voûte théorique de la « normalisation linguistique » en Catalogne dans Santamaria Antonio, « Langue propre, conduite impropre », *Transeuropéennes*, 14-15, spécial « Politiques de la langue », hiver 1998-99, p. 33-48.

¹⁵¹ Voir par exemple Maurais Jacques (dir.), *Politique et aménagement linguistiques*, op. cit. ; Gaudin François, « Comparaison des politiques française, belge et québécoise en matière linguistique », *La Banque des mots*, 1994, 48, p. 77-87. Il faut y ajouter les quelques travaux — beaucoup plus rares — consacrés par des linguistes aux politiques des systèmes autoritaires : cf. par exemple les études de cas sur l'Allemagne nazie et l'Italie fasciste in Wodak Ruth (ed.), *Language, power and ideology. Studies in political discourse*, Amsterdam, Philadelphia, John Benjamins, 1989, p. 1-92.

attachés à l'intégration européenne¹⁵². Sans doute cette focalisation sur des situations où les enjeux politiques des questions linguistiques apparaissent particulièrement saillants a-t-elle sa logique. Elle présente toutefois au moins deux inconvénients : celui de délaisser l'étude des situations qui, comme dans la plupart des pays européens, apparaissent en comparaison « pacifiques » voire sans problème ; celui, plus général, de réduire le politique au conflit ouvert et, partant, de laisser échapper l'essentiel des modes d'exercice du pouvoir politique. Qu'en est-il alors des travaux sur les politiques linguistiques dont le point de départ est plus politique que linguistique ?

2. Du côté de l'analyse historique et socio-politique

En dehors des linguistes — parfois en lien avec eux — historiens, politistes et — plus rarement — sociologues ont également abordé les questions relatives aux politiques de la langue. Ils les traitent le plus souvent comme l'une des dimensions d'objets plus vastes, autour de deux principaux axes distincts bien que liés l'un à l'autre : la formation historique de l'État et l'unification nationale ; les concurrences linguistiques intra et internationales¹⁵³.

On rappelait en commençant les liens qui unissent les questions linguistiques à la formation des États. C'est avec la constitution historique du cadre étatique que s'élabore si ce n'est la langue elle-même, au moins le cadre légitime de ses usages. À la manière du marché économique, constitué et unifié à la faveur de l'émergence de l'État doté du monopole de l'émission monétaire, la constitution d'un marché linguistique unifié a partie liée avec le processus de constitution de l'État¹⁵⁴. En s'imposant comme centre unique du pouvoir politique, l'État national impose en même temps une langue unique, pour ses propres agents, pour les actes juridiques puis par l'intermédiaire du système scolaire progressivement généralisé. Cette langue est standardisée, codifiée, sinon dans

¹⁵² Voir par exemple Labrie Normand, *La construction linguistique de la communauté européenne*, Paris, Champion, 1993 ; Truchot Claude (dir.), *Le plurilinguisme européen*, Paris, Champion, 1993.

¹⁵³ Rares sont en effet les travaux qui, à l'instar de ceux de Padraig Ó Riagáin sur l'Irlande, sont centrés sur « l'encastrement » des politiques linguistiques dans les transformations socio-économiques. Cf. le compte-rendu paru dans *Language in society*, 1999 28 (1), p.127-130 de Ó Riagáin, Padraig, *Language policy and social reproduction : Ireland 1893-1993*, Oxford, Clarendon Press & New York, Oxford University press, 1997. On n'a malheureusement pas pu prendre directement connaissance de cet ouvrage.

¹⁵⁴ Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire*, op. cit. ; De Swaan Abram, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995, p. 103 et suivantes.

des textes juridiques produits par l'État, ai moins par des institutions qui, comme l'Académie française, lui doivent leur existence. Si la langue unique apparaît comme un produit étatique, elle forme aussi l'une des ressources utiles à l'affirmation du pouvoir d'État¹⁵⁵, en réduisant les risques que les vellétés autonomistes peuvent faire courir à la centralisation, en s'installant comme le dépositaire d'un bien collectif (le « trésor » de la langue), en imposant le mode de communication nécessaire à l'acquisition de positions de pouvoir.

C'est sous la forme historiquement dominante de l'État-nation que les liens entre la langue et l'État sont le plus fortement affirmés. La formation et l'affirmation de cette communauté politique qu'est la nation passe de fait généralement par la constitution d'une communauté linguistique différenciée des autres, dotée entre autres d'une littérature propre¹⁵⁶. Certains travaux récents sur l'histoire de la nation et du nationalisme ont intégré cette dimension à l'analyse¹⁵⁷. L'essai de Benedict Anderson sur « l'imaginaire national » insiste entre autres sur le rôle de l'imprimerie comme vecteur de diffusion de modes de pensée et de communication propre à une communauté dans la constitution du sentiment national et consacre plusieurs développements à la langue¹⁵⁸. Plus encore, la synthèse d'Eric Hobsbawm propose d'intéressantes pistes sur le rôle de la langue dans l'identification de l'État et de la nation (p. 176 et suivantes), en revenant notamment sur l'émergence d'une statistique linguistique d'État au milieu du XIXe siècle (p. 182-188). L'auteur analyse également les modalités d'imposition du critère ethnolinguistique de définition de la nation au cours du XIXe siècle, liée au « glissement vers la droite des thèmes de la nation », en la rapportant aux transformations sociales entraînées par le développement de l'instruction (p. 189-228)¹⁵⁹.

Pour la période récente, la dimension linguistique de l'édification nationale a été bien montrée dans les travaux consacrés aux pays issus de la décolonisation¹⁶⁰. Et ce sont

¹⁵⁵ Bourdieu Pierre, « Esprits d'État », *art. cit.*

¹⁵⁶ Il y a bien sûr des exceptions, dont la Suisse est un bon exemple.

¹⁵⁷ Voir les exemples donnés dans Smith Anthony D., *Nationalism and modernism. A critical survey of recent theories of nations and nationalism*, London & New York, Routledge, 1998, notamment p. 234, note 9. C'est cependant loin d'être toujours le cas. L'un des plus importants ouvrages récents de sociologie historique du nationalisme, celui d'Ernest Gellner, n'y prête ainsi pas d'attention. Gellner Ernest, *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989. Je remercie Yves Déloye de m'avoir aidé à me repérer dans cette littérature.

¹⁵⁸ Anderson Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996 (1983). Voir en particulier les chapitres 4 et 5, p. 77-118.

¹⁵⁹ Hobsbawm Eric, *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, Gallimard, 1992.

¹⁶⁰ Les principales références en la matière citées dans les ouvrages de référence mentionnés plus haut sont Das Gupta Jyotindra, *Language Conflict and National Development*, Berkeley, University of

avant tout ces pays qui ont fait l'objet de recherches spécifiquement consacrées aux politiques linguistiques. Les choix linguistiques ont en effet compté parmi les principaux vecteurs de l'affirmation nationale, avec la réinvention d'une histoire et d'une culture communes ou le culte des mythes et des héros fondateurs¹⁶¹. Retour et-ou reconstruction d'une langue originelle pré-coloniale, sélection des langues officielles et nationales parmi les idiomes en usage... ces choix ont aussi souvent compté parmi les plus problématiques. Dans la plupart des cas, la décolonisation linguistique était en effet loin d'aller de soi : le fréquent plurilinguisme des États se superposant à une composition pluriethnique, choisir une langue nationale unique c'était aussi marquer la suprématie d'un groupe sur les autres, entraînant des conflits parfois très violents. Au point que la langue de l'ancien pays colonisateur soit finalement conservée pour éviter les conflits, comme au Kenya, où l'anglais est la seule langue officielle, que le choix se porte sur une langue minoritaire mais aussi véhiculaire — et à ce titre, non associée à un groupe particulier — comme le malais en Indonésie, ou encore (c'est le cas semble-t-il exceptionnel de Madagascar) qu'une nouvelle langue (en l'espèce le malgache commun) soit véritablement inventée, par hybridation des différents dialectes en usage¹⁶².

Ce lien entre langue et édification nationale n'est pas resté sans conséquences sur les productions savantes consacrées aux questions linguistiques. Si ces dernières ont pu être mises au service de la « cause » nationale, en France, ce lien a plutôt détourné les historiens de l'analyse de la langue nationale. Alors que l'histoire de la langue a été constituée comme instrument de l'édification nationale par les historiens allemands au début du XIXe siècle, cette entreprise était peu légitime au regard de ce qu'il est convenu d'appeler la conception française de la nation. Les philosophes français du siècle des Lumières avaient associé les notions de nation et de langue¹⁶³ ; mais l'on sait qu'au nom du caractère nécessairement volontaire de l'adhésion nationale, la représentation de la nation qui s'impose en France à partir de la IIIe République — notamment sous l'influence d'un Renan — récuse, avec la race et la religion, la langue comme élément fondateur du « droit national »¹⁶⁴. Objet des luttes pour la définition

California Press, 1970 ; Fishman Joshua A., *Language and Nationalism*, Cambridge, Newbury House, 1973 ; William Colin H., *Called into Liberty ! On Language and Nationalism*, Multilingual matters, Clevedon, 1994.

¹⁶¹ Voir de manière générale Bayart Jean-François, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.

¹⁶² Les études de cas sont en la matière très nombreuses. Voir notamment les exemples donnés dans Calvet Louis-Jean, *op. cit.*, et Lapierre Jean-William, *Le pouvoir politique et les langues : Babel et Léviathan*, Paris, PUF, 1988.

¹⁶³ Voir Achard Pierre, *La sociologie du langage*, Paris, PUF, 1993, p. 115-116.

¹⁶⁴ Renan Ernest, « Qu'est-ce qu'une nation ? », conférence de la Sorbonne, Paris, Calmann Lévy, 1882.

légitime de la nation entre Allemands et Français¹⁶⁵, la question de la « langue nationale » est ainsi relativement délaissée par l'histoire classique de la nation en France. Elle est écartée une seconde fois, en même temps que les questions liées à la nation — les « grands hommes » et les batailles — à la faveur du développement de l'histoire sociale.

Au-delà du cas de la discipline historique en France, il a plus généralement fallu attendre la prise en compte relativement récente des questions liées à la construction sociale des réalités nationales dans les sciences sociales¹⁶⁶ pour que se développent des travaux sur les politiques linguistiques. Les liens entre langue et nation ont alors pour conséquence la focalisation des travaux sur les périodes critiques de l'édification nationale. Les analyses portant sur la seconde moitié du XXe siècle concernent de fait essentiellement les pays issus de la décolonisation¹⁶⁷, tandis que l'étude des pays européens reste concentrée sur les XVIIIe et XIXe siècles¹⁶⁸. Dans le cas français, une attention particulière est portée à la période révolutionnaire¹⁶⁹ et, dans une moindre mesure, aux débuts de la IIIe République¹⁷⁰ — davantage étudiés sous l'angle de la question scolaire. La politique de la langue française pour la période postérieure à la seconde guerre mondiale a comme on l'a vu été intégrée à la marge de travaux linguistiques ; elle fait l'objet de quelques études juridiques, mais il n'est pour ainsi dire pas d'analyse qui parte de leur dimension sociale et politique¹⁷¹. Il y a bien une thèse de science politique partiellement publiée consacrée à la politique de la langue française de 1960 à 1994 ; ses apports se limitent toutefois à des informations brutes, essentiellement

¹⁶⁵ Noiriel Gérard, « La question nationale comme objet de l'histoire sociale », *Genèses*, 4, mai 1991, p. 72-94.

¹⁶⁶ Noiriel Gérard, « La question nationale... », *art. cit.*

¹⁶⁷ Pour un exemple intéressant de ce type de travaux, voir Dua Hans R., « The National Language and the ex-Colonial Language as Rivals : The case of India », *International Political Science Review*, 14 (3), July 1993, p. 293-312.

¹⁶⁸ Von Busekist Astrid, *La Belgique. Politique des langues et construction de l'État*, Paris-Bruxelles, Duculot, 1998.

¹⁶⁹ Balibar Renée, Laporte Dominique, *Le français national. Politique et pratiques de la langue nationale sous la Révolution française*, Paris, PUF, 1974 ; De Certeau Michel, Julia Dominique, Revel Jacques, *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois*, Paris, Gallimard, 1975.

¹⁷⁰ Roselli Mariangela, *La langue française entre science et République, 1880-1950*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 1994. L'essentiel de ce travail porte en fait sur la période antérieure à 1914.

¹⁷¹ Ce n'est que partiellement et imparfaitement le cas du travail de Claudie Baudino qui, hésitant entre la chronique politico-institutionnelle des débats et décisions sur la féminisation et une analyse d'inspiration plus directement linguistique ne produit pas ce qu'on pourrait attendre d'une sociologie de la politique de la langue. Baudino Claudie, *Politique de la langue et différence sexuelle*, *op. cit.*

d'ordre institutionnel, noyées dans des lieux communs en faveur de la « défense du français »¹⁷².

Si les travaux sur l'édification stato-nationale constituent la majeure partie des analyses prenant pour objet — ou au moins prenant en compte — les politiques de la langue, ils n'en forment toutefois pas la totalité. Un autre axe, lié au précédent, peut être dégagé, cette fois autour des concurrences et conflits linguistiques. En effet, si l'existence d'une situation conflictuelle forme souvent une condition nécessaire à ce que des linguistes intègrent des dimensions politiques et sociales à leurs travaux (cf. *supra*), cela détermine également l'intérêt que sociologues et politistes portent aux enjeux linguistiques.

Cette « guerre des langues » peut se dérouler à l'intérieur des États. Il s'agit alors d'analyser les fondements ou les expressions linguistiques de conflits communautaires (comme dans le cas de la Belgique), ou de revendications séparatistes (c'est le cas par exemple avec les nationalismes corse ou breton). La « guerre des langues » est aussi internationale. Les enjeux linguistiques sont alors intégrés à l'analyse des relations internationales, qui rend compte des changements intervenus dans la langue diplomatique — recul progressif du français comme langue des relations internationales à partir du traité de Versailles en 1919, progression de l'anglais dans les organisations internationales. Mais c'est surtout comme instrument des politiques nationales de puissance que la langue prend place dans l'analyse, aux côtés des politiques internationales de diffusion culturelle et des usages stratégiques de l'information. Au moins dans le cas français, les travaux sur ce thème restent peu nombreux, inscrits le plus souvent dans la perspective a-sociologique de l'histoire classique des relations internationales¹⁷³, ou adoptant un point de vue essentiellement institutionnel¹⁷⁴. La

¹⁷² De Saint-Robert Marie-Josée, *La politique de la France à l'égard de la langue française (1960-1994)*, thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris, 1995. Cette thèse, dont la reproduction n'a pas été autorisée, a servi de base à *La politique de la langue française*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2000. Ces écrits, dont les discours des académiciens et le *Figaro Magazine* constituent les principales références, ne respectent en rien les règles les plus élémentaires d'un travail universitaire (références aléatoires des sources utilisées, présentation fortement déséquilibrée des débats), sans même parler de l'absence totale de recul critique à l'égard des poncifs de la déploration conservatrice : abandon de ses missions par l'école, « montée de l'analphabétisme, perte du sens des mots et déculturation », appel au « civisme linguistique », etc. On atteint des sommets lorsqu'il est question (p. 59 du *Que sais-je ?*) de « la contestation du modèle de société française [...] par les immigrés, notamment ceux de la seconde génération ».

¹⁷³ Voir par exemple la bonne synthèse de Milza Pierre, « Culture et relations internationales », *Relations internationales*, 24, 1980, p. 361-379.

¹⁷⁴ On trouvera de nombreux éléments sur le service des relations culturelles dans l'histoire administrative du ministère des Affaires étrangères de Baillou Jean (dir.), *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Tome 1, De l'ancien régime au second empire, Tome 2, 1870-1980*, Paris,

question de la francophonie, par exemple, a suscité une littérature officielle et des essais politico-culturels très nombreux, mais très peu de travaux d'analyse¹⁷⁵.

Récemment, plusieurs travaux ont abordé la question du traitement politique des langues en la rapportant à l'intensification des échanges internationaux, et aux nouvelles concurrences et lignes de conflits qui y sont liées. La thèse d'un processus de « globalisation » des activités au niveau mondial a ainsi amené des auteurs à voir dans l'accélération des échanges linguistiques l'un des signes du déclin des États nationaux¹⁷⁶. À partir de modélisations inspirées de la théorie des jeux¹⁷⁷ ou d'un calcul coûts – avantages articulant « efficience » et « équité » (*fairness*)¹⁷⁸, d'autres ont montré comment de tels changements peuvent influencer les choix linguistiques. L'intégration européenne a également suscité de nouvelles réflexions sur les enjeux linguistiques, à partir du thème de la compétition entre langues et pays¹⁷⁹ ou, de manière très stimulante, à propos de la question entre la langue et le droit¹⁸⁰.

On le voit à l'issue de ce rapide tour d'horizon : rares sont les travaux spécifiquement axés sur les politiques de la langue ; et lorsque c'est le cas, ils ne portent généralement pas sur les sociétés occidentales, ou pas sur la période contemporaine¹⁸¹. Partir de la formation historique des États et des nations ou des conflits et concurrences linguistiques présente d'importants avantages : c'est en effet permettre de restituer les

Éditions du CNRS, 1984. Voir aussi Roche François, Pigniau Bernard, *Histoires de diplomatie culturelle des origines à 1995*, Ministère des affaires étrangères, Documentation Française, Paris, 1995.

¹⁷⁵ Voir par exemple le dossier documentaire du Département des études et de la prospective du ministère de la Culture, 1, juin 1993. Voir cependant, dans la perspective d'une histoire culturelle des relations internationales, les travaux récents de Denis Rolland sur l'Amérique latine.

¹⁷⁶ Badie Bertrand, Smouts Marie-Claude, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses FNSP et Dalloz, 1995, notamment p. 123.

¹⁷⁷ Laitin David D., « The Game Theory of Language Regimes », *International Political Science Review*, 14 (3), July 1993, p. 227-240.

¹⁷⁸ Pool Jonathan, « The Official Language Problem », *American Political Science Review* 85 (2), 1991, p. 495-514.

¹⁷⁹ De Swaan Abram, « The Evolving European Language System : A Theory of Communication Potential and Language Competition », *International Political Science Review*, 14 (3), July 1993, p. 241-256. L'auteur a fait paraître en septembre 2001 un ouvrage général sur ces questions, qu'on n'a pas pu utilisé ici.

¹⁸⁰ Braselmann Petra, « Comment dire le même droit pour tous dans plusieurs langues ? », *Liber*, 13, mars 1993, p. 4-6. À partir de l'idée, développée dans de nombreux travaux, qui veut que le travail juridique soit indissociable de la langue dans laquelle il est effectué, l'auteure en vient à mettre en évidence le caractère illusoire d'un droit unique qui puisse s'exercer (« être dit ») de manière identique dans des langues différentes.

¹⁸¹ Que l'on pense à De Certeau Michel *et. al.*, *Une politique de la langue*, *op. cit.* ou à Roselli Mariangela, *La langue française entre science et République*, *op. cit.* La parution, après que ces lignes aient été écrites, du numéro d'une revue de « pensée politique » consacré aux questions de langue n'a, malgré quelques articles intéressants, que peu contribué à combler cette lacune. Cf. « La République des langues », *Raisons politiques*, 2, mai-juillet 2001.

liens qui unissent les problèmes de langue à des processus socio-politiques dont ils peuvent être le vecteur (comme l'édification linguistique de la nation), le révélateur (comme la cristallisation des conflits entre communautés autour des questions de langue) ou le produit (comme les effets linguistiques de nouvelles configurations sociales et politiques). Mais ne faire des politiques linguistiques que l'un des chapitres de l'histoire et de la sociologie de ces macro-processus entraîne en même temps des risques.

Celui tout d'abord d'une analyse située avant tout au niveau global des entités collectives — États, communautés, etc. — au détriment de la restitution des multiples relations — entre professionnels de la langue, groupes mobilisés, espace des locuteurs, etc. — dans lesquelles s'opèrent en pratique les choix et enjeux linguistiques, et de la distribution sociale des choix et des pratiques linguistiques. Si tous les travaux cités plus haut ne tombent pas sous le coup d'une telle critique, ce risque n'en est pas moins fortement présent. Rares sont en effet les analyses qui reconstituent de manière systématique l'espace des relations et des concurrences au principe du traitement social et politique des questions linguistiques. Rares sont également celles qui, comme la perspective proposée par Abram de Swaan, placent au cœur même de leur projet l'articulation entre les niveaux macro (en l'occurrence, la « société transnationale ») et microsociologiques (en l'occurrence les choix linguistiques individuels)¹⁸².

Un second risque consiste à n'appréhender les questions linguistiques qu'au travers des catégories préconstruites par l'analyse de macro objets et, par là même, de manquer, faute d'une problématisation spécifique, ce qu'il peut y avoir de spécifique aux questions linguistiques. S'ils leur sont évidemment liés, les enjeux socio-politiques des questions linguistiques sont-ils limités et réductibles aux processus d'édification nationale ou aux concurrences internationales qui constituent les principaux prismes au travers desquels ils sont envisagés ? À s'en tenir là, sans doute manque-t-on une part importante de ce qui se joue dans le traitement social et politique de la langue.

Dernier risque, qui forme le prolongement logique du précédent : celui de réduire la langue à un « instrument » — de la domination étatique, de l'unification nationale ou des concurrences entre États. Or, tout comme l'instrumentalisme interne d'une certaine linguistique — la langue comme pur « instrument de communication » — cet instrumentalisme externe oublie encore une fois la constitution d'un espace relativement

¹⁸² De Swaan Abram, *Langue et culture dans la société transnationale*, leçon inaugurale faite le lundi 9 juin 1997, Collège de France, Chaire européenne, Paris, Collège de France, 1998. Voir également, du même auteur, « The Evolving European Language System », *art. cit.*

autonome d'agents et institutions spécialisés dans le maniement de la langue et-ou le traitement des questions linguistiques — hommes de lettres, académiciens, grammairiens, enseignants, linguistes, etc. — par lequel les rapports sociaux sont traduits dans l'ordre linguistique et grâce auxquels les formes linguistiques trouvent leur force sociale¹⁸³.

3. Pour une sociologie des politiques de la langue

Ni simple variable contextuelle ou périphérique de l'analyse linguistique, ni simple chapitre des objets constitués de l'analyse socio-politique, les politiques linguistiques peuvent être construites comme objet d'analyse à part entière — à l'instar par exemple des politiques culturelles ou des politiques sociales.

Construire les politiques linguistiques comme objet d'analyse implique sans doute, en premier lieu, de se défaire de la définition linguistique classique de la langue comme système de signes arbitraires clos sur lui-même, et de rompre par là même avec l'inclination internaliste et la distinction entre langue et parole auxquelles engage une telle définition. Si elle est nécessaire, cette rupture n'a toutefois rien d'original : c'est largement sur elle que se fondent les nombreux et divers travaux se réclamant de la sociolinguistique ou de la sociologie du langage. Pour nécessaire qu'elle puisse être, cette rupture ne suffit donc pas à spécifier notre objet par rapport à ces deux dernières orientations. En l'occurrence, si l'on délaisse la définition saussurienne de la langue comme pur système, c'est plus précisément pour l'envisager comme une *institution sociale*, produite et reproduite par un ensemble des pratiques qui président à la constitution de ses formes et de ses normes¹⁸⁴. Faut-il le préciser, c'est donc dans un sens radicalement différent de celui de Saussure qu'on emploie le terme d'institution sociale. Saussure utilisait effectivement ce terme pour marquer le caractère collectif de la langue (opposé au caractère individuel de la parole). Définir la langue comme

¹⁸³ Voir Bourdieu Pierre, « Le fétichisme de la langue », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, juillet 1975, p. 3.

¹⁸⁴ On rejoint en ce sens les propositions formulées par Wynants Bernadette, « La construction sociale et les transformations de l'orthographe française », *Recherches sociologiques*, XXVII, 1, 1996, p. 72. Renée Balibar, dans sa synthèse historique, emploie elle aussi le terme d'institution, au double sens des pratiques et processus conduisant à instituer la langue nationale et de l'ensemble des normes qui la font exister, mais sans en faire un usage véritablement sociologique. Balibar Renée, *L'institution du français. Essai sur colinguisme des Carolingiens à la République*, Paris, PUF, 1985.

institution sociale c'était, pour lui, dire que ce « système de signes » s'impose au groupe qu'il constitue. C'était également, sur la base de la théorie de l'arbitraire du signe, montrer qu'elle s'impose plus que les autres institutions au corps social (« la masse parlante ») et qu'elle est plus que les autres institutions à l'abri de toute tentative visant à la modifier¹⁸⁵.

Dans la perspective qui est la notre, envisager la langue comme une institution sociale conduit à faire porter le regard sur un ordre de phénomènes sensiblement différent de celui qui est généralement abordé par la sociolinguistique ou la sociologie du langage. Un tel point de vue conduit en effet moins à se situer au niveau des pratiques langagières ou des « comportements linguistiques » qu'à analyser les pratiques et représentations sociales qui ont la langue pour objet : la définition des normes et des usages légitimes, les mécanismes d'imposition de (et d'opposition à) ces normes et usages, ou encore la sacralisation et la « défense » de la langue et les mobilisations qu'elles occasionnent. Dans cette perspective, s'il peut par exemple être question de rendre raison des logiques sociales du « changement linguistique », c'est avant tout à partir de la manière dont ce changement est socialement identifié et construit et des pratiques engagées pour en maîtriser le cours. Et s'il convient de rompre avec « l'erreur saussurienne » de la langue comme pur système, il s'agit également d'analyser, au travers du travail social d'institutionnalisation, de réification et de « purification » de la langue, les conditions dans lesquelles cette « erreur » peut dans certains cas renvoyer à une réalité sociale¹⁸⁶.

Si la langue peut être appréhendée comme une institution sociale, elle forme cependant une institution particulière. D'abord parce qu'elle est continûment présente dans les rapports sociaux¹⁸⁷. Ensuite parce que cette institution, instituée par des pratiques et dans des rapports sociaux — comme la fixation du bon usage et sa transmission scolaire — est aussi une institution instituant, dans laquelle sont construits les groupes et les objets sociaux. De fait, si l'on peut voir dans les différences linguistiques un

¹⁸⁵ « La langue, écrit Saussure, est de toutes les institutions sociales celle qui offre le moins de prise aux initiatives. » De Saussure Ferdinand, *Cours de linguistique générale*, op. cit., p. 107. Sur la langue comme institution sociale, voir p. 26, 33, 41 ainsi que « Immutabilité et mutabilité du signe », p. 104-113.

¹⁸⁶ Bernard Lahire montre ainsi que « L'« erreur » scientifique relative à la linguistique structurale correspond en fait à une réalité sociale : celle du travail scriptural-scolaire sur la langue et du rapport scriptural-scolaire au langage. » Lahire Bernard, *L'homme pluriel*, Paris, Nathan, 1998, p. 131. On peut sans doute élargir le propos, et faire l'hypothèse que la conception de la langue comme système autonome, par un effet de théorie ou, plus généralement, parce qu'elle n'a jamais été l'apanage de la science linguistique, renvoie à des représentations sociales, à un rapport particulier à la langue et à des pratiques (comme les discours des puristes et leur intervention linguistique) et, partant, à des réalités sociales.

¹⁸⁷ Lahire Bernard, *L'homme pluriel*, op. cit.

« reflet » des différences sociales, les usages socialement différenciés de la langue forment aussi ce par quoi s'opère la différenciation sociale des individus et des groupes¹⁸⁸. De même, on sait que des relations complexes unissent la langue à la construction des représentations du monde. Une première manière d'appréhender ces relations est habituellement désignée comme l'« hypothèse Sapir - Whorf », selon laquelle la langue façonne les mentalités et les schèmes de perception par l'intermédiaire du vocabulaire et/ou de la structure grammaticale¹⁸⁹. Le risque est alors de verser dans une forme de réductionnisme linguistique homologue à l'économisme du marxisme primaire résumé dans la « théorie du reflet » : l'infrastructure (qu'elle soit linguistique ou économique) détermine la superstructure¹⁹⁰. Des conceptualisations plus dynamiques ont été proposées. C'est en particulier le cas d'Ernst Cassirer qui, dans la continuité de la philosophie du langage de Kant, a montré que la langue n'est pas réductible à l'expression d'une réalité objective qui lui serait antérieure et extérieure, mais qu'elle forme bien plutôt l'instrument principal d'accès et de construction du « monde des objets »¹⁹¹. Croisant cette théorie avec l'analyse des rapports de force socio-politiques des sociologies de Marx et Weber, la sociologie de la domination symbolique a pu montrer l'importance particulière du langage dans les rapports de domination et révéler ce faisant les enjeux spécifiques dont les formes linguistiques sont investies¹⁹².

C'est donc en concevant la langue comme une institution sociale et en tenant compte des spécificités qui la caractérisent que l'on se propose d'analyser les politiques linguistiques. Celles-ci peuvent alors être appréhendées sous l'angle de la contribution étatique à l'institution linguistique. On retrouve ici l'analyse du rôle de l'État dans le processus d'institutionnalisation de la langue évoquée plus haut. Deux points méritent à cet égard d'être soulignés. En premier lieu, si cette analyse est le plus souvent cantonnée aux moments rétrospectivement définis comme « fondateurs » d'une langue et de l'État correspondant, l'histoire des rapports entre la langue et l'État ne se limite pas à ces premiers commencements. Reste alors à prolonger l'analyse, non seulement chronologiquement, mais aussi par l'étude des pratiques d'intervention ordinaires de l'État, lois, décrets, arrêtés ministériels, projets de réforme, campagnes de sensibilisation, etc. En second lieu, comme l'a aussi révélé la brève revue de littérature

¹⁸⁸ Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire*, op. cit. Voir aussi *La distinction*, op. cit.

¹⁸⁹ Cf. par exemple Jacob André, *Introduction à la philosophie du langage*, Paris, Gallimard, 1976 ; Hagège Claude, *Le français et les siècles*, Paris, Odile Jacob, 1987, p. 141.

¹⁹⁰ Voir à ce propos Achard Pierre, *La sociologie du langage*, op. cit., p. 16.

¹⁹¹ Cassirer Ernst, « Le langage et la construction du monde des objets », art. cit., spécialement p. 44-45.

¹⁹² Cf. notamment Bourdieu Pierre, « Sur le pouvoir symbolique », *Annales ESC*, 3, mai-juin 1977 p. 405-411 et « Langage et pouvoir symbolique », in *Ce que parler veut dire*, op. cit., p. 97-161.

présentée plus haut, l'institutionnalisation conjointe de la langue et de l'État a surtout été envisagée soit du point de vue de l'histoire de la langue, soit du point de vue de l'histoire de l'État. Dans le premier cas, l'État est trop souvent traité comme une entité monolithique et historiquement stable, au détriment de la restitution des multiples relations sociales dans lesquelles, sous des formes historiquement variables, l'État apparaît¹⁹³. Dans le deuxième cas, celui de l'histoire de l'État, c'est la spécificité de l'espace des relations nouées autour des questions linguistiques qui est sous-estimée, dans une analyse qui envisage la langue comme « instrument » de l'édification nationale – étatique au même titre que la conscription, le maillage administratif du territoire ou la statistique¹⁹⁴.

La langue étant une « institution instituante », analyser la contribution étatique à l'institutionnalisation de la langue c'est aussi analyser les modalités — linguistiques — de l'institution étatique du social. Il s'agit alors de tester, à partir de ce vecteur par excellence des représentations sociales qu'est la langue, l'hypothèse du « monopole étatique de la violence symbolique légitime »¹⁹⁵. Reprendre cette hypothèse, ce n'est pas verser dans la vision fantasmatique d'un État manipulant les cerveaux en manipulant la langue, dont le 1984 de George Orwell est devenu l'emblème littéraire¹⁹⁶. Les éléments rappelés plus haut permettent en effet de se dégager d'une telle manière de voir. D'abord parce que les rapports entre visions du monde et formes linguistiques sont plus complexes qu'une simple détermination des premières par les secondes. Ensuite parce que le pouvoir d'État n'est pas plus parfaitement univoque que l'État n'est parfaitement unifié. Tester l'hypothèse d'une violence symbolique d'État à partir du cas de la langue, c'est alors bien plutôt prendre pour objet les rapports de force sociaux et symboliques qui mettent en jeu l'intervention linguistique de l'État. Il s'agit en premier lieu des rapports entre les différents agents et segments de l'État et des institutions politiques, élus locaux, hauts et bas fonctionnaires, experts, parlementaires et gouvernement, secteurs culturel et éducatif, etc. Au-delà des formes instituées de l'appareil étatique mais en lien avec lui, il s'agit ensuite des rapports sociaux sans lesquels les politiques linguistiques d'État ne pourraient voir le jour. Ainsi, par exemple,

¹⁹³ Voir par exemple Hagège Claude, *Le français et les siècles*, op. cit.

¹⁹⁴ Et ce d'autant plus que l'on n'appréhende le traitement étatique de la langue qu'à partir de périodes ou d'actes où les questions linguistiques apparaissent au sein d'un ensemble de mesures tendant à l'affirmation de la puissance de l'État. C'est le cas par exemple de l'« Ordonnance générale en matière de justice et de police » dite ordonnance de Villers-Cotterêts, dont les deux fameux articles qui imposent l'usage de français — contre le latin — dans les actes juridiques et administratifs, prennent place dans un ensemble beaucoup plus vaste (192 articles au total) intégrant l'état civil, la redéfinition des domaines de juridiction ecclésiastique et séculier ou encore l'uniformisation des pratiques juridiques.

¹⁹⁵ Bourdieu Pierre, « Esprits d'État... », art. cit.

¹⁹⁶ La référence à *Big Brother* est l'un des lieux communs des débats sur les politiques linguistiques.

l'imposition étatique de représentations des questions linguistiques et de leurs « problèmes » n'est pas le seul fait des agents de l'État. Les problèmes linguistiques devenus problèmes publics — vocabulaire défaillant, appauvrissement, ou emprunts étrangers trop nombreux — et les représentations de la langue — comme « patrimoine commun », « voie d'accès à la connaissance » ou « moyen de l'expression citoyenne » — dans lesquels se construisent le regard social sur la langue sont d'abord fondés dans des rapports entre groupes sociaux — générationnels, professionnels, etc. Intégrés à la « vision d'État », ils ne s'imposent que pour autant qu'ils sont socialement fondés. Autre exemple : l'unification linguistique de la France ne saurait être réduite à la simple application des actes publics qui l'ont prônée, de l'ordonnance de Villers-Cotterêts à l'amendement de 1992 inscrivant dans la Constitution que « la langue de la République est le français », en passant par le discours de Barère devant la Convention et les programmes scolaires de la III^e République. Elle doit sa réalisation au fait qu'à différentes périodes historiques, elle a servi des intérêts sociaux autres que ceux de l'État — ceux de l'Église, de la bourgeoisie commerçante ou des journalistes — et qu'un nombre progressivement croissant de locuteurs, par « réalisme sociolinguistique » ou, si l'on préfère, en faisant de nécessité vertu, en est venu à considérer qu'il était en son intérêt de l'adopter¹⁹⁷. L'imposition progressive d'une langue unique constitue donc sans doute une violence symbolique d'État ; mais loin d'être réductible à une relation bilatérale entre « l'État » et « la société », ce n'est qu'au travers de ces multiples médiations que cette violence s'exerce.

Institution instituante, la langue est au cœur de luttes et enjeux sociaux multiples dont elle constitue le point de focalisation. En témoignent l'intensité et la violence — parfois très directement physique — des conflits linguistiques qui, dans leur double dimension symbolique et communautaire, ne sont pas sans rappeler les guerres de religion. En témoignent également, toutes proportions gardées, l'intensité et l'ampleur des polémiques qu'ont suscité récemment divers projets de réforme, en France mais aussi par exemple en Allemagne. L'intensité et l'ampleur de ces enjeux tiennent à la forte croyance dont la langue est investie : l'ordre linguistique est conçu comme expression et garant de l'ordre social. Si les normes linguistiques peuvent être définies comme des normes sociales dont la principale spécificité tient à ce qu'elles servent à la constitution et à l'expression des autres types de normes¹⁹⁸, les « entrepreneurs de morale linguistique » qui les produisent et veillent à leur application forment ainsi l'archétype

¹⁹⁷ Voir, à propos de l'unification linguistique par l'école sous la III^e République Chanut Jean-François, *L'École républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, 1996.

¹⁹⁸ Qu'on pense par exemple aux normes juridiques.

des entrepreneurs de morale engagés dans le maintien symbolique de l'ordre social¹⁹⁹. Le projet de réforme de l'orthographe en France n'a-t-il pas entraîné des mobilisations hostiles autour du « danger » qu'il aurait fait courir à la « cohésion sociale »²⁰⁰ ? Les luttes pour le maintien ou la transformation des places respectives des formes linguistiques renvoient quant à elles aux luttes pour le maintien ou la transformation des places respectives des groupes sociaux correspondants²⁰¹. La défense du français contre les anglicismes est ainsi, par exemple, prioritairement le fait d'une bourgeoisie traditionnelle de plus en plus concurrencée par une nouvelle bourgeoisie d'affaires formée au « management » et au « marketing ».

L'intensité des enjeux constitués autour des affaires de langue tient aussi à ce qu'elles engagent plus généralement le rôle et la place de l'État. À la croyance — généralement forte — dans la langue se combine alors la croyance — d'intensité beaucoup plus variable — en l'État. Ainsi, on le verra, ce n'est sans doute pas un hasard si, en France, la question linguistique est construite comme un problème politique précisément au moment où le modèle étatique - national subit une double remise en cause, « par le haut » avec l'intégration européenne et la « mondialisation », et « par le bas » avec l'intensification des « nationalismes régionaux ». La remise en cause de l'évidence constituée d'une langue nationale unique est alors l'une des formes que prend la remise en cause plus générale du modèle de l'État-nation. On peut faire l'hypothèse que, réciproquement, la défense étatique de la langue constitue aussi une défense linguistique de l'État, et plus précisément d'une forme particulière et historiquement située de l'État comme instance centrale de régulation sur un territoire donné, liée à la nation, et unique producteur de l'identité politique.

Si l'identification politique des problèmes linguistiques peut tenir à la remise en cause du modèle de l'autorité étatique, réformes et politiques de la langue sont quant à elles systématiquement l'occasion de reposer la question du rapport légitime de l'État au social. La sacro-sainte opposition entre la loi et l'usage linguistiques — c'est, selon la formule consacrée des académiciens rejoints sur ce point par la plupart des linguistes, « l'usage qui fait la loi et pas la loi qui fait l'usage » — exprime ainsi sur le terrain linguistique le « laissez faire » culturel d'une élite d'autant plus disposée à défendre le

¹⁹⁹ Becker Howard, *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985.

²⁰⁰ Voir Wynants Bernadette, *art. cit.*

²⁰¹ Comme l'écrit Pierre Bourdieu, « à travers la défense d'un marché pour leurs propres produits linguistiques, les détenteurs d'une compétence déterminée défendent leur propre valeur de producteurs linguistiques. » Bourdieu Pierre, « Le marché linguistique », in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984, p. 125.

« naturel » de l'usage qu'elle détient le monopole de sa définition légitime. À l'inverse, les craintes à l'égard du déclin de la « qualité » ou de l'usage de la langue suscitent des appels²⁰² à l'autorité de l'État comme garant de l'ordre social, voire à une action étatique autoritaire — surveiller et punir les mauvais usages — pour contrecarrer de tels « dangers »²⁰³. Et il faut citer également les imprécations contradictoires au maintien étatique de l'unité ou à la reconnaissance et la promotion par l'État de la diversité sociale et culturelle dont est l'occasion le traitement politique des questions linguistiques — le débat sur la ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires et, plus récemment encore, celui sur le statut de la Corse en ont fourni des illustrations exemplaires.

L'on comprend ainsi que la langue ne soit pas un objet d'intervention publique tout à fait comme les autres, et que les politiques linguistiques soient soumises à des contraintes particulières. Du fait des enjeux symboliques qui s'y attachent, les questions linguistiques sont particulièrement sensibles — avec bien sur des variations historiques et sociales²⁰⁴. Et à la différence d'autres questions également sensibles parce que fortement chargées symboliquement — comme les questions culturelles étudiées précédemment — les questions liées à la langue ne suscitent pas seulement l'attention et les réactions de la fraction mobilisée de l'espace social — en l'espèce les « hommes de langue » que sont les Académiciens, les écrivains, les journalistes ou encore les enseignants. Elles concernent, au sens fort du terme, l'ensemble de l'espace des locuteurs²⁰⁵. Au-delà du cercle des seuls spécialistes, l'intégrité linguistique compte en effet sans doute parmi les principaux fondements symboliques du sentiment de liberté d'expression et de conscience : l'idée — peu importe ici qu'elle soit illusoire — qu'en utilisant « ses propres mots » on peut « penser par soi-même » et partant « dire ce qu'on pense ». C'est sans doute aussi, plus généralement, l'un des fondements des identités collectives et individuelles et de leur maintien²⁰⁶.

²⁰² Parfois formulés par ceux-là mêmes qui, en d'autres circonstances, défendent la « nature » linguistique contre toute intervention.

²⁰³ On en donnera des exemples dans les pages qui suivent.

²⁰⁴ Sans doute la sensibilité aux questions linguistiques est-elle d'autant plus élevée que la part du capital linguistique et scolaire est plus importante dans le volume global du capital détenu et que les rapports sociaux dans lesquels les agents sont engagés exigent davantage de compétence linguistique.

²⁰⁵ L'abondance des courriers de lecteurs adressés aux journaux lors des débats sur la réforme de l'orthographe ou la loi Toubon fournissent un indice de cette sensibilité.

²⁰⁶ Ce que montrent bien, *a contrario*, l'importance de la normalisation linguistique dans les politiques d'assimilation forcée des minorités. À propos de l'importance de la langue pour le maintien de soi, voir comme cas limite Pollak Michael, *L'expérience concentrationnaire. Essai sur le maintien de l'identité sociale*, Paris, Métailié, 2000 (1990), p. 290-291.

Cette sensibilité largement répandue et souvent intense aux questions linguistiques peut dans certains cas fournir au réformisme linguistique un ressort social propre à assurer son succès. Le soutien populaire à « la loi 101 » relative à l'usage du français au Québec en est un bon exemple. Elle forme aussi une contrainte forte de toute entreprise politico-linguistique, dans la mesure où cette sensibilité prédispose à la défiance à l'égard de ce qui peut être perçu comme une atteinte à l'intégrité linguistique dont il était question plus haut. Or, au moins dans les sociétés qui prétendent au respect des libertés et du pluralisme des opinions, cette défiance n'est pas sans conséquences. Le recours à des moyens de coercition directe y étant exclu du politiquement pensable — où l'on retrouve le spectre de 1984 et de la police de la langue — l'efficacité des politiques linguistiques repose en effet très largement sur l'assentiment des locuteurs. Dès lors que cet assentiment fait défaut, la portée de ces politiques s'en trouve donc inévitablement réduite. « Ce n'est pas la loi qui fait l'usage mais l'usage qui fait la loi », disent les académiciens. On posera plutôt que la loi ne fait l'usage que si les usagers y consentent — et ils sont dotés de dispositions variables et inégales à le faire.

Les modalités pratiques des politiques linguistiques ne sont de ce point de vue pas anodines. Comme on vient de le voir, le succès des normes, des formes et des usages prescrits tient largement à leur acceptation sociale : la fameuse « sanction de l'usage ». Cette acceptation a elle-même partie liée avec la naturalisation de ces normes, formes et usages. Elle en est la condition : il n'est pas de naturalisation possible sans un processus social de diffusion et d'acceptation à même de faire oublier les fondements sociaux des normes, etc. naturalisées. Mais l'inverse est également vrai : pour être pleinement acceptés, les normes, formes et usages linguistiques étatiquement prescrits doivent apparaître comme « naturels », au sens où ni l'arbitraire social sur lequel ils reposent ni l'artificialité de leur production ou promotion étatique ne doivent apparaître comme tels²⁰⁷. Or — c'est particulièrement net dans le cas français contemporain — les instruments utilisés, textes législatifs et réglementaires, listes de mots ou de rectifications orthographiques, dévoilent précisément au grand jour cet arbitraire et cette artificialité. C'est ce qui s'est produit lors des débats sur la réforme de l'orthographe, dont le tort était de remettre en cause des conventions si fortement inculquées qu'elles en étaient venues à être considérées comme naturelles — au moins par les possesseurs et défenseurs du code orthographique. Et, ruse de la raison étatique, c'est au nom du « naturel » qu'a été combattue la tentative de l'État de revenir sur des conventions antérieurement fixées par l'État²⁰⁸. C'est également ce qui s'est produit

²⁰⁷ C'est là, plus généralement, l'un des ressorts des relations de domination symbolique.

²⁰⁸ Voir à ce propos les remarques de Pierre Bourdieu dans « Esprits d'État... », *art. cit.*, p. 49-50.

lors des débats occasionnés par la loi relative à l'emploi de la langue française, dite loi Toubon, qui ont entre autres achoppé sur les néologismes, ces substituts d'anglicismes produits dans des commissions d'État, dont on craignait que l'usage ne soit rendu obligatoire. S'il importe de le souligner c'est que cet *effet de révélation* produit par les modalités de l'intervention publique, marque les limites de cette intervention. Il n'était pas prévu que les « rectifications orthographiques » soient obligatoirement appliquées, à l'école ou ailleurs, mais qu'elles soient progressivement intégrées à l'usage. Le débat public qui s'en est suivi en a décidé autrement, et cette réforme pour une orthographe vivante est, si l'on ose dire, restée lettre morte. Quant à la politique de la langue dont la loi Toubon constitue le cadre, elle est réduite à lancer des néologismes comme on jette une bouteille à la mer, ou à épouser les formes modestes des « campagnes de sensibilisation ».

Si les questions linguistiques, au travers des politiques dont elles font l'objet, fournissent une bonne entrée empirique pour analyser l'« emprise » de l'État sur le social, c'est donc qu'elles invitent tout particulièrement à saisir les rapports sociaux qui sont à son principe. C'est aussi qu'elles révèlent les limites de cette emprise ou, à tout le moins, les voies complexes qu'elle emprunte.

§ 2. Du « génie » à la « défense » de la langue française

« — Vous parlez un français très châtié !
— Qui aime bien châtie bien ! »²⁰⁹

Marqué tant par l'histoire singulièrement longue et complexe des rapports entre langue et État que par des investissements symboliques traditionnellement forts dans les questions linguistiques, le cas français apparaît particulièrement propice à une analyse des enjeux et fondements sociaux des politiques linguistiques. La précocité et l'intensité de la dimension linguistique de la construction de l'État-nation et la forte unification linguistique distinguent de ce point de vue la France des autres pays occidentaux. Il en va de même de l'importance sociale et politique, attestée à maintes reprises, d'un champ littéraire lui-même fortement centralisé. Le statut de langue véhiculaire des élites politiques et littéraires européennes longtemps revêtu par le français, son usage comme langue diplomatique jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale, sa diffusion dans l'empire colonial constituent autant de particularités historiques qui ont, chacune à leur manière, contribué à fonder l'importance socio-politique du français et la croyance dans sa valeur spécifique. Son association aux Lumières et à la Déclaration des droits de l'homme a quant à elle partie liée avec la prétention universaliste qui caractérise indissociablement la langue et l'identité nationale françaises. Et comme si cela n'était pas suffisant, d'innombrables discours sur la langue française, des mobilisations et des politiques d'État ont de longue date cherché à en établir la « spécificité », à la parer de vertus (clarté, élégance) et à la doter de missions (civilisatrice, libératrice)²¹⁰.

Ces particularités et croyances héritées de l'histoire ne sont pas sans conséquences sur les représentations sociales de la langue française et les manières d'envisager son usage. « Les Français » seraient, plus que d'autres, fortement attachés à « leur » langue et sensibles aux questions qui la concernent : la France, selon le mot de Georges Duhamel, peut être définie comme « nation de grammairiens ». C'est là l'un des lieux communs de tout propos sur le français et les problèmes qui l'affectent²¹¹. L'insistance avec

²⁰⁹ Dard Frédéric, *Les pensées de San-Antonio*, Paris, Le cherche midi éditeur 1996, p. 112.

²¹⁰ Voir par exemple Fumaroli Marc, « “Le génie de la langue française” » (1992), repris in *Trois institutions littéraires*, Paris, Gallimard, 1994, p. 211-314.

²¹¹ Les Français formeraient « l'un des peuples les plus concernés par le sort de leur langue, ressentie comme un patrimoine personnel », selon Quémada Bernard, « Les réformes du français », *art. cit.*, p. 80. Voir également à ce propos l'ouvrage « *Tu parles ! ? Le français dans tous ses états*, Paris, Flammarion, 2000. Dans son essai sur le combat contre les anglicismes, Philip Thody note que « l'intérêt populaire pour la langue est nettement plus important en France que dans n'importe quel autre pays » (c'est moi qui

laquelle revient cette assertion incite à l'analyse. À condition toutefois d'éviter l'homogénéisation sociale et l'aplanissement historique de la vision culturaliste qui la sous-tend. Il faut, pour ce faire, explorer la variation des logiques, des manifestations et de la distribution sociale des croyances, intérêts et investissements sociaux dont la langue française est l'objet.

Ces derniers s'expriment tout particulièrement à la faveur des intenses bouleversements sociaux et politiques intervenus depuis la Libération et, plus encore, depuis le début des années 1960. On peut ainsi formuler une première hypothèse : s'il y a en la matière une « spécificité française », elle est peut-être moins à chercher dans un « héritage » direct que dans les conditions de plus en plus problématiques de sa perpétuation. À la forte propension issue de cet héritage à faire de la langue le vecteur de grandes ambitions sociales et politiques se substituerait ainsi peu à peu la propension à exprimer dans les termes sublimés de l'univers linguistique les craintes inspirées par le changement et l'incertitude.

Dans cette perspective, les logiques structurelles au principe de l'émergence des problèmes de langue comme problèmes sociaux apparaissent dans leur double dimension. Des conditions objectives conduisent à ce que les questions de langue apparaissent socialement problématiques ; des conditions socio-historiques particulières prédisposent également à la traduction « linguistique » de problèmes sociaux (1). Sur la base de ces logiques structurelles, des mobilisations, des prises de position publiques, des investissements sociaux et politiques construisent les questions liées à la langue française comme problèmes sociaux et objets de l'intervention publique (2). Si les problèmes linguistiques peuvent être appréhendés comme l'expression sous une forme particulière de problèmes sociaux plus généraux, leur traitement public peut alors s'analyser quant à lui comme une forme de gestion symbolique des rapports sociaux, dont les logiques et les enjeux sont bien loin d'être strictement linguistiques.

traduis). Thody Philip, *Le Franglais: forbidden English, forbidden American : law, politics, and language in contemporary France. A study in loan words and national identity*, London, Athlone Press, 1995, p. 56. Voir aussi Compagnon Antoine, « Où va le français ? », *Le Débat*, 112, novembre-décembre 2000, p. 188-203, pour qui en France les questions linguistiques sont très politiques et qui décrit l'orthographe comme « un sport national ». Pour un essai d'analyse des fondements de cet attachement voir, à propos de l'orthographe, Traimond Bernard, *Une cause nationale : l'orthographe française*, Paris, PUF, 2001.

1. Fondements sociaux des problèmes linguistiques et traduction linguistique des problèmes sociaux

La « sensibilité » sociale aux questions de langue en France est attestée par de nombreux indices²¹². En rendre raison sociologiquement conduit à chercher les conditions socio-historiques qui sont à son fondement. Comme le disait Gramsci, « chaque fois qu'affleure, d'une manière ou d'une autre, la question de la langue, cela veut dire qu'une série d'autres problèmes est en train de s'imposer »²¹³.

Pour la période contemporaine, on peut en première analyse tenter de les trouver dans deux séries de transformations qui, depuis le début des années 1960, ont affecté l'usage et la valeur du capital culturel et, partant, de la langue²¹⁴. La première a trait aux évolutions internationales et au mode d'expression de « la puissance de la France dans le monde » : il s'agit d'un côté du mouvement de déclin, politique, économique, mais aussi culturel et linguistique et, de l'autre, du renforcement des stratégies de valorisation culturelle qui permet le maintien d'un crédit symbolique sans commune mesure avec les vecteurs classiques de la « puissance ». La seconde transformation tient notamment, sur le plan social national, au poids croissant du capital culturel et donc de la certification scolaire et linguistique dans les modes de reproduction et d'accès aux positions sociales.

D'importantes évolutions sociolinguistiques sont liées à ces transformations sociales et politiques, comme le recul de l'usage du français à l'étranger²¹⁵ ou l'accélération du

²¹² Au-delà des sondages qui, à des fins de légitimation des entreprises de « défense » du français, prétendent l'établir. Voir Cofremca, *Étude exploratoire de la sensibilité des français à leur langue et de leur disposition à la sauvegarder*, 1985, citée in De Saint-Robert Marie-Josée, *La politique de la langue française*, op. cit. À propos d'un sondage de la SOFRES sur « les attitudes des Français face à la langue », voir Pécheur Jean, « Comment les Français voient leur langue », *Le français dans le monde*, 218, 1988, p. 28-29, et Séjournet Pierre, « Français si vous parliez », *Quotidien de Paris*, 7 avril 1988. Cf. aussi le sondage IPSOS-Haut conseil de la langue française, 1993, et le sondage SOFRES de 1994 dont il sera question plus loin.

²¹³ Gramsci Antonio, Cahier 5, in *Cahiers de prison, I*, Paris, Gallimard, 1996.

²¹⁴ On s'inspire ici des propositions formulées dans Combessie Jean-Claude, « Le dictionnaire : usages sociaux et qualités de la langue. Contribution sociologique à un débat », in Éloy Jean-Michel (dir.), *La qualité de la langue ? Le cas du français*, Paris, Honoré Champion, 1995p. 123-141.

²¹⁵ Les évaluations à ce propos font l'objet de divergences et de polémiques importantes. Voir les chiffres officiels fournis dans Haut Conseil de la francophonie, *État de la francophonie dans le monde. Données 1995-1996 et 5 études inédites*, Paris, 1997, La Documentation française ; *État de la francophonie dans le monde. Données 1997-1998 et 6 études inédites*, Paris, 1999, La Documentation française. Voir aussi Robillard Didier, Beniamino Michel, *Le français dans l'espace francophone*, Paris, Champion, Tome 1, 1993 ; Tome 2, 1996.

déclin des langues régionales en France²¹⁶. On voudrait souligner ici les incidences de ces deux transformations générales et de leur rencontre sur le rapport à la langue. Elles ravivent la perception des enjeux sociaux et politiques des questions linguistiques. Plus encore, ces dernières forment les points de cristallisation et les symboles à partir desquels les transformations sociales sont appréhendées.

La hantise du déclin international

Les cadres dans lesquels sont structurées les représentations sociales du français s'inscrivent dans les transformations qui ont affecté la place de la France dans l'ordre international depuis les années 1960. Ces transformations fondent la perception sociale d'une langue menacée ; elles prédisposent également à une construction linguistique de problèmes socio-politiques.

L'achèvement du processus de décolonisation a marqué la fin des prétentions à représenter une « grande puissance ». Sur le plan linguistique, le nombre des locuteurs s'en est trouvé de fait réduit — malgré l'invention de la « francophonie » consécutive à la décolonisation — et a progressivement conduit à l'identification d'une « menace » pesant sur l'avenir du français face aux langues en phase d'expansion internationale, et notamment à l'anglo-américain.

Liées aux transformations de l'ordre international, ces craintes ont également concerné l'usage du français à l'intérieur du territoire national. L'intensification des emprunts à l'anglais engagée dans l'immédiat après seconde guerre mondiale n'avait jusqu'alors suscité que peu de réactions²¹⁷. Avec, entre autres, la fin de l'empire, ces emprunts sont dénoncés comme les vecteurs d'une nouvelle « colonisation », celle que les États-Unis

²¹⁶ Là encore, les évaluations sont l'objet de polémiques, et souvent fondées sur une appréhension militante. Parmi une littérature abondante, voir pour des bilans récents Blanchet Philippe, Breton Roland, Schiffman Harold, *Les langues régionales de France : un état des lieux à la veille du XXI^e siècle*, Louvain-la-Neuve Peeters, 1999 ; Clairis Christos, Costaouec Denis, Coyos Jean-Baptiste, *Langues et cultures régionales de France : état des lieux, enseignement, politiques*, Paris, L'Harmattan, 2000. Pour la période antérieure, voir notamment Chanet Jean-François, *L'École républicaine et les petites patries*, op. cit. et Weber Eugen, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870-1941)*, Paris, Fayard, 1983. Les travaux statistiques sur les usages linguistiques font état de la faiblesse des langues régionales et, plus largement, autres que le français en France : cf. Hérin François, « L'unification linguistique de la France », *Population et sociétés*, 285, décembre 1993.

²¹⁷ À cette période, les principales synthèses de linguistes sur l'état du français (Cohen Marcel, *Histoire d'une langue : le français*, Paris, éditions d'hier et d'aujourd'hui, 1947 ; Thérive André, *Libre histoire de la langue française*, Paris, Plon, 1954) ne mettent pas particulièrement en avant, au contraire, une quelconque invasion des anglicismes.

feraient subir à la France — l'emploi du vocable négativement connoté « franglais » est attesté à partir de 1959²¹⁸. Et ce n'est sans doute pas un hasard si l'intensification des investissements linguistiques de l'État français coïncide avec une politique étrangère marquée par une prise de distance à l'égard des USA. L'expression « défense de la langue française » apparaît dans ce contexte, et marque très largement depuis l'orientation des prises de positions et des politiques à l'égard du français. La « défense du français », c'est à la fois la défense de la France et la prétention à la défense *par* la France d'une culture et de valeurs universelles potentiellement menacées par l'« uniformisation » d'un monde sous domination américaine.

Pour cette raison, faire la sociologie du rapport à la langue française, c'est aussi contribuer à une sociologie du rapport des Français à l'Amérique²¹⁹. On retrouve là, dans l'ordre linguistique, ce que Pierre Bourdieu a qualifié d'affrontement de « deux impérialismes de l'universel » : la concurrence exprimée sur le terrain des idées, des valeurs, de la culture — et ici de la langue — qui oppose deux pays dans leur prétention commune à incarner l'universel sur ce qu'il est convenu d'appeler la « scène internationale »²²⁰. La date et les termes de la relance de la politique de la langue française qu'a constitué la loi de 1994 en donnent une bonne illustration : ce nouveau dispositif, constitué peu de temps après les premiers débats relatifs à l'« exception culturelle » dans les accords du commerce mondial, a largement été présenté comme une manière de défendre l'« héritage universel » de l'humanisme à la française et le pluralisme linguistique (et « donc » politique) menacé par l'hégémonie politique, économique et culturelle d'un pays devenu l'unique super-puissance.

Aux craintes suscitées par la perte de l'empire colonial et le développement de l'hégémonie américaine s'ajoutent celles qu'a fait naître la construction européenne. L'année même de la signature du traité de Rome instaurant une communauté économique européenne (1957) le Comité international pour le français langue européenne est fondé à Paris, à l'initiative notamment de hauts fonctionnaires et de parlementaires. L'accélération de l'intégration européenne à partir des années 1980 et, plus récemment, les perspectives d'élargissement de l'Union, ont non seulement occasionné de multiples initiatives gouvernementales au nom de la préservation du

²¹⁸ La figure emblématique de cette dénonciation est Étiemble René, *Parlez-vous franglais ?*, Paris, Gallimard, 1964.

²¹⁹ Cette dimension est évoquée dans la synthèse par ailleurs assez décevante de Kuisel Richard F., *Seducing the French : the dilemma of americanization*, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 191-193.

²²⁰ Bourdieu Pierre, « Deux impérialismes de l'universel », in Fauré C., Bishop T. (dir.), *L'Amérique des Français* Paris, éditions François Bourin, 1992, p. 149-155.

plurilinguisme et de l'usage du français au niveau européen, mais aussi, plus généralement et de manière plus diffuse, la mise en cause des dangers linguistiques que la construction européenne ferait courir à l'identité nationale. La dénonciation récurrente de l'*eurospeak* en est une première illustration. L'adoption, à l'occasion de la révision constitutionnelle pour la ratification du traité de Maastricht en 1992, d'un amendement inscrivant dans la constitution que « le français est la langue de la République » en est une autre. On retrouve là encore cette double dimension : l'intégration européenne suscite des craintes linguistiques et, dans le même temps, les craintes et oppositions liées à l'intégration européenne trouvent dans les questions linguistiques un de leurs terrains d'expression.

Rapports sociaux et rapports linguistiques

En plus de celles qui ont affecté la place de la France dans l'ordre international, toute une série de transformations intervenues dans l'espace social national ont contribué à redéfinir les termes du rapport à la langue²²¹.

Il s'agit en premier lieu de celles qui sont liées à l'augmentation de la part du capital culturel dans les modes de reproduction. On peut poser que l'attention aux questions linguistiques est fonction de la durée de l'exposition au système scolaire — et donc à la norme langagière — et du rôle de la certification scolaire — et donc linguistique — dans l'accès à des positions sociales. Or, on sait que, depuis les années 1960, cette durée s'est très sensiblement allongée²²² et que ce rôle est allé croissant — et ce dans les différentes régions de l'espace social. Le développement dans le temps et dans l'espace social de la transmission des normes scolaires se combine ainsi à l'augmentation continue des exigences et investissements en matière de diplômes pour conférer aux questions de langue une importance sociale grandissante.

D'autres transformations sociales majeures, liées à celles qui ont affecté le système scolaire et sa place dans la société, sont au principe de l'intensification des enjeux sociaux des questions linguistiques. Dans la même période, la structure socio-économique de la France a connu une importante tertiarisation. Autrement dit, les

²²¹ Quelques pistes en ce sens sont présentées dans Gueunier Nicole, « La crise du français en France », in Maurais Jacques (dir.), *La crise des langues*, Paris-Québec, Le Robert, 1985, p. 3-38 (spécialement p. 5-9 et p. 26-33).

²²² Voir par exemple, sur la période de 1968 à 1998, Baudelot Christian, Estabiet Roger, *Avoir trente ans en 1968 et en 1998*, Paris, Seuil, 2000.

activités professionnelles se situent de moins en moins dans le « monde des choses matérielles » et de plus en plus dans celui « des choses humaines », où une large part est consacrée à la gestion de relations interpersonnelles et donc à des activités où l'usage de la langue est primordial²²³, ce dont les professions de « présentation et de représentation » en très net essor donnent une illustration exemplaire²²⁴. Le glissement de toute une portion de l'espace social des classes populaires vers les professions intermédiaires et ce qu'il est convenu d'appeler les classes moyennes, à la faveur précisément de l'augmentation du capital scolaire et de la tertiarisation de l'économie, a également modifié le rapport à la langue et la structuration des rapports linguistiques. Toute cette portion de l'espace social est passée, pour le dire vite, de la « privation » à la « prétention » linguistique. Et, comme l'a montré William Labov à propos de la petite bourgeoisie de New York, l'ascension sociale récente est propice à « l'hypersensibilité linguistique » (forte propension à identifier les « mauvais usages », y compris les siens) et plus généralement à une « insécurité linguistique » qui tient à la conscience qu'ont les nouveaux promus de l'écart qui sépare leurs performances, restées proches de celles des classes populaires, du modèle linguistique des classes supérieures duquel ils aspirent désormais à se rapprocher²²⁵.

Sans doute cette « insécurité linguistique » n'affecte-t-elle pas seulement les pratiques langagières et les usages sociaux du langage, mais aussi, plus largement, le rapport à la langue (*i.e.* à la langue nationale). Il faudrait ainsi pouvoir établir une comparaison entre la période récente et ce qu'Eric Hobsbawm a montré des logiques sociales de constitution de l'intérêt pour la langue nationale dans la période 1870-1918, qui renvoient précisément à l'expansion d'une petite bourgeoisie instruite. « La langue parlée ne présentait [...] aucun problème politique majeur ni pour les couches supérieures de la société ni pour la masse du peuple laborieux », écrit-il. « Ceux qui menaient les batailles du nationalisme linguistique étaient des journalistes de province, des maîtres d'école et des fonctionnaires ambitieux. »²²⁶

Dans le même temps, les stratégies linguistiques de distinction des catégories supérieures sont quant à elles devenues plus incertaines en même temps que plus nécessaires.

²²³ On emprunte cette distinction, reprise de Durkheim, à Mauger Gérard, Fossé-Poliak Claude, Pudal Bernard, *Histoires de lecteurs*, Paris, Nathan, 1999.

²²⁴ Voir Bourdieu Pierre, *La distinction*, *op. cit.*, en particulier p. 167-170.

²²⁵ Labov William, « L'hypercorrection de la petite bourgeoisie comme facteur de changement linguistique », in *Sociolinguistique*, Paris, Minuit, 1976, p. 189-211.

²²⁶ Hobsbawm Eric, *Nations et nationalisme...* *op. cit.*, successivement p. 212 et p. 218. Sur les liens entre « insécurité linguistique » et politique de la langue dans la France contemporaine, voir Ball R., « Language insecurity and state language policy : the case of France », *Quinquarème*, 11, 1, 1988, p. 95-105. Cité in Ager Dennis E., *Sociolinguistics and contemporary French*, *op. cit.*, p. 222.

Ces transformations sont au principe de la constitution sociale d'un fort intérêt pour la langue, tant du côté des « promus », qui doivent donner des gages de leur « bonne volonté linguistique »²²⁷, que du côté des positions plus établies, qui doivent défendre la valeur du capital linguistique qui contribue à les légitimer. De nouvelles « lignes de front linguistiques » se sont ainsi ouvertes. Les anglicismes forment une nouvelle pierre d'achoppement des concurrences au sein des catégories dominantes entre le pôle de l'économie privée et celui du public : « le monde des affaires en France ne croit pas, généralement, à l'utilité de la diffusion de notre langue et de notre pensée », regrette le secrétaire général de l'Alliance française Marc Blancpain, ce que répèteront à sa suite Maurice Druon ou Gabriel de Broglie²²⁸. La promotion de la bourgeoisie « moderne » engagée après la Libération et réalisée dans les années 1960 s'est opérée entre autres au travers de l'importation de compétences et de technologies sociales en provenance des États-Unis (management, relations publiques, etc.)²²⁹ et, avec elles, des termes anglo-américains qui permettent de les exprimer et de les faire valoir²³⁰, contre les positions établies de la bourgeoisie possédante, de formation plus classique²³¹, d'autant plus prédisposée à lutter contre l'« invasion » des anglicismes que c'est là l'expression linguistique de la concurrence sociale nouvelle à laquelle l'exposent les « parvenus ». Si les questions de langue revêtent en ce cas une telle importance, c'est qu'elles sont intégrées à des stratégies de lutte contre le déclassement.

De la même manière, la constitution des professions nouvelles à fort capital culturel, de la publicité au travail social en passant par l'informatique et, plus récemment, les nouvelles technologies de l'information, s'est opérée entre autres par la constitution de nouveaux lexiques, promptement dénoncés comme jargons nuisibles par tous ceux qui se sont trouvés dépossédés par la revendication et l'imposition de ces compétences

²²⁷ Voir sur ce point les remarques de Luc Boltanski sur ceux qu'il appelle les « cadres de promotion », *Les cadres*, op. cit., p. 458-459.

²²⁸ Blancpain Marc, « Le français, langue universelle ou idiome national ? », *Revue des deux mondes*, 1^{er} novembre 1961, p. 37-47 ; 15 novembre 1961, p. 191-205. Marc Blancpain, né en 1909, est d'abord enseignant à l'étranger (école internationale de Genève, lycée français du Caire). À la Libération, il fait de la radio et participe au *Parisien libéré*, dans lequel il publie notamment des « billets » sur la langue. Proche de Georges Duhamel, il devient ensuite secrétaire général de l'Alliance française. Il obtient en 1961 le prix du Rayonnement français pour l'ensemble de son œuvre et de son action. Voir notamment Blancpain Marc, *En français, malgré tout...*, Paris, Grasset, 1973.

²²⁹ Boltanski Luc, « La fascination de l'Amérique et l'importation du management », in *Les cadres*, op. cit., p. 155-236

²³⁰ Voir les exemples cités in Hagège Claude, *Le français et les siècles*, op. cit., p. 113 et suivantes.

²³¹ Les « cadres dynamiques » ont abandonné le champagne des patrons « Vieille France » (et toute la vision du monde, et de la France, et de la France dans le monde qui allait de pair) pour le whisky des *managers*, le culte des « belles lettres », délégué aux épouses, pour le goût de l'information économique, qui se cultive en anglais. Négation et avenir des patrons d'autrefois [...] ils sont ceux qui dépassent pour mieux conserver ». Bourdieu Pierre, *La distinction*, op. cit., p. 360-361.

inédites²³². À l'instar des élites traditionnelles de la fin du XIXe siècle qui, comme Ferdinand Brunetière parlant en leur nom, entendent « construire un mur de défense de la langue » contre « les nouvelles classes sociales qui nuisent à sa qualité et à son image », le protectionnisme social des dominants menacés dans leur position par les nouveaux venus passe, tout au long de la seconde moitié du XXe siècle, par la « défense » de la langue²³³.

Plus généralement, le renouvellement des structures sociales opéré depuis la seconde guerre mondiale s'est accompagné d'un intérêt renouvelé pour la langue. Le linguiste Bernard Quémada voit dans la « prolifération des dictionnaires correctifs » à cette période — à l'instar cette fois de ce qui a pu se jouer dans la première moitié du XIXe siècle²³⁴ — le signe d'un mouvement d'hypercorrection langagière dont on peut penser qu'il est largement lié à la petite bourgeoisie en ascension²³⁵. Les « nouvelles entrées dans le dictionnaire » sont attendues chaque année, au moins dans les médias où, depuis une date semble-t-il assez récente, elles font partie des « marronniers » de la rentrée²³⁶. Le succès non démenti depuis 1985 du championnat de France d'orthographe organisé à l'initiative du magazine *Lire* et patronné par Bernard Pivot qui en présente la finale télévisée atteste quant à lui de la valorisation de l'orthodoxie langagière véhiculée par l'école au travers de l'orthographe²³⁷. L'évolution des tribunes linguistiques de journaux comme *Le Monde* ou *Le Figaro*, de la prescription du « bon usage » à la dénonciation des mauvais locuteurs, de la digression étymologique savante au papier d'humeur littéraire ou polémique, pourrait constituer un bon analyseur de l'intensité et

²³² Voir par exemple Étiemble René, *Le jargon des sciences*, Paris, 1966 ; Guilbert L., « Anglomanie et vocabulaire technique », *Le français moderne*, 1959, cités in Chaurand Jacques, *Histoire de la langue française*, Paris, PUF, 1998 (1969), p. 108. Sur les variations linguistiques en fonction des professions, cf. Ager Dennis E., *Sociolinguistics and contemporary French*, op. cit., p. 169-193. La dimension linguistique de la constitution des groupes professionnels est suggérée dans Dubar Claude, Tripiet Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998, notamment au fil des chapitres 5 et 6.

²³³ Brunetière publie toute une série d'articles en ce sens dans la *Revue des deux mondes* entre 1881 et 1898. Les phrases sont tirées de Brunetière Ferdinand, « La déformation de la langue par l'argot. À propos de livres récents », *Revue des deux mondes*, 47, 1881, cité in Roselli Mariangela, « Le projet politique de la langue française. Le rôle de l'alliance française », *Politix*, 36, 1996, p. 85.

²³⁴ Quémada Bernard, *Les dictionnaires du français moderne, 1539-1953*, Paris, Didier, 1968, p. 235. Voir aussi Combessie Jean-Claude, « Le dictionnaire : usages sociaux et qualités de la langue », art. cit.

²³⁵ Voir à ce propos Bourdieu Pierre, *La distinction*, op. cit., notamment p. 229 et 382 ; *Ce que parler veut dire*, op. cit., p. 54-55 et 84-85.

²³⁶ Voir par exemple Lazare Françoise, « Les nouveaux mots pour le dire », suivi d'un entretien avec Hélène Housemaine-Florent, chargée de la « veille néologique » aux éditions Larousse, *Le Monde*, 17 novembre 2000.

²³⁷ Voir à ce propos Feschet Valérie, « Les délices de l'orthographe ou la passion des Français pour la "dictée de Pivot" », in Bromberger Christian (dir.), *Passions ordinaires. Du match de football au concours de dictées*, Paris, Bayard, 1998, p. 189-217. L'article cite le nombre de 385 000 inscrits aux épreuves éliminatoires en 1996. Voir aussi Traimond Bernard, *Une cause nationale : l'orthographe française*, op. cit.

des formes variables du rapport à la langue de leurs lectorats respectifs²³⁸. Enfin, les ouvrages sur l'histoire du français, les emprunts dont il est constitué, ses évolutions formelles, etc., se sont eux aussi multipliés (certains ouvrages de linguistes comme Henriette Walter ou Claude Hagège font l'objet d'une diffusion très large), indiquant cette fois le développement d'un rapport savant (ou au moins de curiosité) à la langue.

Les classes populaires n'ont pas été épargnées par ces transformations du rapport à la langue. Comme le montre Olivier Schwartz, la « tertiarisation » dont il était question plus haut a également affecté une part croissante de leurs membres, qui exercent aujourd'hui des emplois de service les mettant en contact avec le public (aides-soignantes, chauffeurs d'autobus, employés administratifs, caissières des supermarchés, etc.), impliquant de nouvelles compétences interactionnelles et linguistiques et faisant de ces compétences un enjeu²³⁹. Du côté des fractions les plus dominées de l'espace social, de tels transferts de rapports sociaux en rapports linguistiques s'opèrent également — au moins dans la vision dominante qui s'en est peu à peu imposée. Le chômage, l'immigration, la désintégration urbaine ont aussi leur traduction linguistique. Parfois en raison d'une plus grande technicité du travail, toujours à cause d'un niveau de chômage important, les ouvriers à faible niveau de qualification maîtrisant mal la langue au moins à l'écrit sont progressivement devenus « inemployables »²⁴⁰. L'incompétence linguistique n'est sans doute pas le moindre vecteur de la domination que subit cet équivalent structurel du prolétariat qu'est devenue la main d'œuvre immigrée²⁴¹. Le parler des banlieues populaires, marqué notamment par ses innovations lexicales fondées sur des emprunts aux langues des pays d'origine des immigrés, est à la

²³⁸ L'écrivain Abel Hermant tient une chronique du type « Ne dites pas... mais dites... » dans *Le Temps* dès l'entre-deux-guerres. Plus près de nous, voir les chroniques d'Albert Dauzat, de Robert Le Bidois, puis de Jacques Cellard, Denis Slatka, Bertrand Poirot-Delpech dans *Le Monde*, les billets d'académiciens sur « Le bon français » dans *Le Figaro* depuis octobre 1996 (cf. le recueil de Druon Maurice, *Le bon français*, Monaco, Éditions du rocher, 1999), l'émission quotidienne « Le mot du jour » d'Alain Rey sur France-Inter, etc. Bernard Quémada note que « De 1966 à 1970, par exemple, douze quotidiens, sept hebdomadaires et trois revues mensuelles totalisent près de huit mille rubriques dans des chroniques régulières, le plus souvent prescriptives. L'appétit des usagers pour les observations relatives à la langue ne faiblit pas : le "journalisme linguistique" serait aujourd'hui un bon révélateur des incertitudes pouvant motiver d'éventuelles réformes ». (« Les réformes du français », *art. cit.*, p. 100).

²³⁹ Schwartz Olivier, « L'élargissement des espaces interactionnels dans les milieux populaires », in *La notion de « classes populaires »*, Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 1997, p. 90-117.

²⁴⁰ Sur les transformations récentes du travail ouvrier, voir Beaud Stéphane, Pialoux Michel, *Retour sur la condition ouvrière : Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Paris, Fayard, 1999.

²⁴¹ Sayad Abdelmalek, *La double absence*, Paris, Seuil, 1999, notamment p. 297 et suivantes. Sur le rapport des immigrés à leur langue d'origine, voir à partir de l'exemple des Portugais en France Munoz Marie-Claude, « La langue "précieuse mais précaire" », *International journal of the sociology of language*. 1991, 90, p. 57-76.

fois une marque positive d'identification et l'un des stigmates sociaux dont sont porteurs ceux qui y vivent.

Surtout, le *regard* porté sur les problèmes rencontrés par les différentes fractions des classes populaires a, de plus en plus, été constitué à partir de catégories linguistiques, reliant la langue à la « cohésion sociale ». C'est ainsi que le succès de la conception « culturelle » de la pauvreté portée entre autres par le mouvement ATD Quart Monde depuis la fin des années 1950 a conduit à faire de l'« illettrisme » l'un des enjeux majeurs de ce qu'on appelle la lutte contre l'exclusion²⁴². Les politiques dites d'intégration des populations immigrées, autour desquelles s'est largement structuré le débat politique depuis les années 1980, présentent un volet linguistique²⁴³. Le « problème des banlieues » qui a été imposé comme l'un des principaux « problèmes sociaux » dans la période récente est également exposé à cette vision « linguistique ». En témoigne la floraison de discours, de publications, de dispositifs d'action publique, du misérabilisme tendant à pallier les « déficits linguistiques » à l'exaltation populiste de la créativité langagière des « cités ».

Enfin, on ne saurait oublier le rôle des rapports entre les sexes et des rapports entre générations dans la constitution sociale des enjeux et des intérêts linguistiques²⁴⁴. De nombreuses études sociolinguistiques ont établi la différenciation sexuelle des pratiques langagières : entre autres, les femmes utilisent un vocabulaire plus subtil, plus d'euphémismes, plus de locutions de liaison que les hommes²⁴⁵. Au delà du constat de ces différences dans les pratiques, reste à analyser celles qui tiennent au rapport à la langue, et à établir leurs fondements et leurs effets sociaux. Ainsi, la division traditionnelle du travail entre les sexes prédispose les femmes à investir dans les différentes dimensions de l'apparence extérieure — et donc dans le maniement du langage. Elle les prédispose également à « attendre l'ascension sociale de leurs capacités de production et de consommation symboliques » — et donc de l'acquisition

²⁴² Voir à ce propos Lahire Bernard, *L'invention de l'« illettrisme »*, *op. cit.*

²⁴³ Alphabétisation, recrutement de « médiateurs interculturels », etc. Voir par exemple « La maîtrise de la langue française dans les politiques d'insertion et d'intégration », in *Rapport au Parlement sur l'application de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française*, ministère de la Culture, Délégation générale à la langue française, 2000, p. 113 et suivantes.

²⁴⁴ L'analyse du rapport à la langue doit de ce point de vue suivre celle du rapport à la lecture proposée dans Mauger Gérard, Fossé-Poliak Claude, Pudal Bernard, *Histoires de lecteurs*, *op. cit.*, qui rapporte les pratiques de lecture à l'appartenance de génération (première partie), et à la position occupée dans l'espace social selon le sexe (troisième partie). Voir également Mauger Gérard, Fossé-Poliak Claude, « Lectures : masculin/féminin », *Regards sociologiques*, 2000, 19, p. 115-140.

²⁴⁵ Cf. par exemple Aebischer V., *Les femmes et le langage*, Paris, PUF, 1985, cité in Ager Dennis E., *Sociolinguistics and contemporary French*, *op. cit.*, p. 121.

des compétences linguistiques légitimes²⁴⁶. (Même si elle s'est partiellement atténuée, l'opposition traditionnelle reste forte entre des filières scientifiques « masculines » et des filières littéraires « féminines ».) La structure des rapports sociaux entre les sexes conduit ainsi les femmes à une soumission plus forte à l'ordre symbolique dominant — que l'on pense à la plus grande révérence des filles à l'égard des canons de l'orthodoxie scolaire²⁴⁷ — et à ce que « les femmes soient plus promptes à adopter la langue légitime (ou la prononciation légitime) »²⁴⁸. Mais cette structure n'est pas immuable, et les transformations qui ont marqué le statut social des femmes et les rapports entre les sexes depuis la Libération ont aussi contribué à raviver les enjeux sociaux des questions de langue. Ainsi, cette transformation majeure qu'a constitué l'augmentation du taux d'activité féminin a conféré une importance stratégique aux compétences linguistiques. D'abord parce que l'accès à des positions sociales est davantage soumis à la détention de capitaux scolaires — avec les conséquences sur le rapport à la langue indiquées plus haut — pour les femmes que pour les hommes²⁴⁹. Ensuite parce que l'augmentation de l'activité des femmes a tout particulièrement consisté en un investissement de fonctions dans « le monde des choses humaines »²⁵⁰, où, du commerce à l'enseignement, l'activité professionnelle est liée au maniement de la langue. L'on comprend ainsi d'autant mieux que l'une des principales controverses linguistiques des dernières décennies ait précisément porté sur la féminisation des titres, fonctions et noms de métier, c'est-à-dire sur la reconnaissance dans l'ordre linguistique des changements — intervenus ou attendus — concernant la place des femmes dans l'ordre social.

Les conflits de génération ont, eux aussi, leur expression linguistique. Les modes de génération des générations nouvelles, en ce qu'ils procèdent de la transformation de la structure des capitaux nécessaire à l'occupation de positions sociales, ont partie liée avec des changements dans les usages de la langue (innovations lexicales, modes de prononciation, etc.), dont ils constituent en retour les signes distinctifs. Et, corrélativement, les générations antérieures sont structurellement prédisposées à dénoncer dans les styles de vie et le langage des nouvelles un « déclin » par rapport à ceux qui correspondaient à l'état des rapports sociaux et de la distribution des capitaux

²⁴⁶ Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire*, op. cit., p. 85.

²⁴⁷ Voir Baudelot Christian, Estabiet Roger, *Allez les filles !*, Paris, Seuil, 1992.

²⁴⁸ Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire*, op. cit., p. 35.

²⁴⁹ Voir par exemple Bihr Alain, Pfefferkorn Roland, *Hommes / Femmes, l'introuvable égalité : école, travail, couple, espace public*, Paris, Éditions de l'Atelier et Éditions Ouvrières, 1996.

²⁵⁰ Mauger Gérard, Fossé-Poliak Claude, « Lectures : masculin/féminin », art. cit.

dans lequel elles avaient été générées²⁵¹. Or, précisément, l'augmentation continue de la part relative du capital scolaire qui a marqué la société française contribue à constituer des générations nettement différenciées et en forte concurrence, notamment dans les classes dominantes où les luttes de succession sont particulièrement fortes²⁵². L'opposition entre le « jeune cadre dynamique » aspirant à devenir *manager* et le patron « vieille France »²⁵³ et les luttes pour l'imposition de la langue légitime par laquelle, entre autres, elle se marque — dont l'usage des anglicismes forme sans doute la principale pierre d'achoppement — sont, aussi, des conflits entre générations.

Ces multiples transformations et les enjeux qui y sont liés, par-delà leur diversité, ont en commun d'avoir avivé la sensibilité aux questions de langue. Plusieurs d'entre elles ont aussi accrédité la représentation d'une langue en « déclin ». Il en va ainsi de la « qualité » de la langue²⁵⁴ qui, de même que sa perception sociale, change avec les rapports sociaux dans lesquels elle se définit et prend sens. Les transformations dans les origines et positions des locuteurs d'un espace social particulier ne manquent pas de susciter la dénonciation d'une « baisse de qualité » par les agents formés dans un état antérieur du champ. En politique, par exemple, l'arrivée — timide — de membres des classes populaires dans l'arène parlementaire²⁵⁵, celle — massive — des énarques à partir des années 1960²⁵⁶ ou encore l'invention récente des positions d'« eurocrate »²⁵⁷ ont à chaque fois suscité sarcasmes sur les façons de parler et prophéties de malheur d'un prochain péril linguistique²⁵⁸. Des transformations dans la définition des relations

²⁵¹ La déploration du mauvais langage des nouvelles générations est aussi ancienne que les entreprises de fixation du « bon usage ». Cf. Trudeau Danielle, *Les inventeurs du bon usage (1529-1647)*, Paris, Minuit, 1992.

²⁵² Bourdieu Pierre, *La distinction*, *op. cit.*, p. 336-337.

²⁵³ L'on pourrait également prendre des exemples, en politique, dans la presse ou l'enseignement.

²⁵⁴ Dont il est bien entendu qu'il ne saurait y avoir de mesure objective autrement que dans la restitution des luttes dans lesquelles le « niveau » et la « qualité » sont définies et dans lesquelles un sens (généralement négatif) est conféré à leur évolution. Cf. Éloy Jean-Michel, *La qualité de la langue ? Le cas du français*, Paris, Champion 1995.

²⁵⁵ Selon des modalités déjà observables au tournant du siècle. Cf. Offerlé Michel, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier avant 1914 », *Annales ESC*, 39 (4), juillet-août 1984, p. 681-716. Voir en particulier p. 682, p. 689 (à propos de Jules Joffrin) et, pour le retournement de ces stigmates en aptitude à représenter « la classe ouvrière », p. 692 et suivantes.

²⁵⁶ Voir les multiples logiques de la dénonciation des technocrates, in Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique*, *op. cit.*

²⁵⁷ Georgakakis Didier, « Les réalités d'un mythe : figures de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique » in *La question technocratique*, *op. cit.*, p. 109-128.

²⁵⁸ Le cas de l'« éloquence parlementaire » mériterait de plus amples développements. On se saurait en effet réduire la logique des prises de position la concernant à un effet des seules modifications morphologiques du personnel parlementaire. Il faudrait entre autres y ajouter les rapports de force politiquement constitués au sein de l'assemblée, les concurrences avec l'exécutif dans lesquelles s'inscrit la redéfinition des rôles parlementaires, le rapport aux médias avec notamment l'arrivée de la télévision. Les interventions concernant la langue parlementaire de Philippe Séguin lors de sa présidence de

sociales et les modes de structuration des interactions²⁵⁹ conduisent également à des changements de « niveau » de langue, ce qu'occulte la déploration puriste qui entend fixer la langue dans un monde en mouvement et fait en même temps comme si seule la langue avait changé²⁶⁰. À l'instar de la massification du système scolaire qui a nourri la déploration d'une « baisse de niveau »²⁶¹, ces transformations ont suscité celle d'une dégradation de la langue et de son usage²⁶².

C'est en particulier le cas des catégories sociales qui doivent le plus leur position à leur capital linguistique et, on le verra, au sein desquelles les entreprises de mobilisation pour la « défense du français » recrutent prioritairement : les fractions conservatrices des classes dominantes (la grande bourgeoisie traditionnelle que l'on retrouve par exemple dans le champ juridique ou l'armée) ; les classes moyennes à fort capital scolaire. Pour les premières, il s'agit comme on l'a suggéré plus haut d'une position défensive dans un monde en mouvement : les concurrences nouvelles suscitent des craintes pour le maintien de sa propre position et le regret d'un lustre perdu qui s'expriment dans le rappel de la norme (et le rappel à la norme) linguistique liée à l'ordre ancien²⁶³. Il n'est ainsi guère étonnant que les prises de positions en provenance de ces fractions dominantes (cf. *infra*) évoquent si volontiers le maintien de la place du

l'Assemblée nationale de 1993 à 1997 (conditions de prise de parole, vocabulaire employé, correction grammaticale, etc.), liées à celle du secrétaire perpétuel de l'Académie française Maurice Druon et aux débats plus généraux alors en cours sur la politique de la langue française (adresse de Maurice Druon au président de l'Assemblée nationale, *Figaro* du 1^{er} février 1994 ; échanges avec Philippe Séguin, *Figaro* du 28 mars 1994, association de l'Académie au travail de vérification linguistique de l'Assemblée) pourraient de ce point de vue constituer une bonne étude de cas. Cf. Druon Maurice, *Lettre aux français sur leur langue et leur âme*, Paris, Julliard, 1994, p. 68.

²⁵⁹ Goffman Erving, *Façons de parler*, Paris, Minuit, 1987.

²⁶⁰ Pour ne prendre que cet exemple, qui fait précisément l'objet de dénonciations récurrentes, on peut ainsi poser que la langue parlée à la télévision n'a « baissé » qu'à la mesure de l'intégration croissante de la télévision dans la vie quotidienne et du déplacement de l'usage et du sens du « discours télévisuel », avec le passage progressif de l'incarnation de l'autorité culturelle et politique (dont l'ORTF a pu constituer le modèle) à une « proximité » avec le téléspectateur d'autant plus recherchée que la consommation télévisuelle a augmenté et que l'offre de télévision a été (re)structurée selon une logique commerciale.

²⁶¹ Baudelot Christian, Establet Roger, *Le niveau monte. Réfutation d'une vieille idée concernant la prétendue décadence de nos écoles*, Paris, Seuil, 1989.

²⁶² Cf. Boissino Alain, « Le niveau baisse : vrais et faux problèmes », *Le français aujourd'hui*, 53, 1981.

²⁶³ L'on pourrait ainsi, en suivant la voie tracée par Roger Chartier, montrer non pas comment une représentation « réactionnaire » des hiérarchies culturelles entre en adéquation avec une conjoncture historique, mais quelles sont les conditions socio-historiques d'énonciation et de manipulation de cette représentation. Chartier Roger, « Espace social et imaginaire social : les intellectuels frustrés au XVIIIe siècle », *Annales ESC*, mars-avril 1982, 37 (2), p. 389-399.

français — et de la France — dans le monde : c'est en quelque sorte l'homologue au plan international du maintien de leur propre place dans l'espace social national²⁶⁴.

Pour les classes moyennes à fort capital scolaire, dont les enseignants sont exemplaires, on peut proposer deux hypothèses quant aux logiques sociales de la déploration de la « baisse du niveau ». C'est en premier lieu une manière d'affirmer la « prétention à la distinction » (comparable en cela à l'hypercorrection linguistique) qui passe par une dévalorisation des pratiques de ceux dont on entend être distingué (les « mauvais locuteurs ») et par la valorisation corrélative des pratiques et des ressources linguistiques et scolaires auxquelles on tend à s'identifier. La déploration de la « baisse du niveau » peut en second lieu s'analyser comme l'expression des craintes à l'égard de la dévaluation des capitaux linguistiques — et par là même scolaires. Le relâchement de la « tension du marché linguistique » que marquerait une baisse des exigences à l'égard du « niveau de langue », dans la presse, les relations de travail, voire même à l'école, est en effet d'autant plus vivement dénoncé qu'il pourrait conduire à la diminution du poids relatif de la maîtrise des normes linguistiques dans les rapports sociaux — cette maîtrise sur laquelle, précisément, se fondent en partie ces positions sociales. On peut ainsi reprendre, à propos des usages sociaux de la langue, les hypothèses que Bernard Pudal formule plus généralement à l'égard de la déploration par les « nouveaux cultivés » des multiples « attestations » de la « baisse du niveau » culturel.

Après avoir attiré l'attention sur les effets culturels et politiques de « l'autodifférenciation des groupes “récemment cultivés”, produits de et par l'explosion scolaire, ceux mêmes qui s'approprient les distinctions scolaires », Bernard Pudal propose que « la “découverte” de l'illettrisme ou la déploration de l'abaissement culturel des Français s'analyseraient prioritairement comme des mises en scène d'écarts culturels qui, pour l'essentiel, préexisteraient objectivement à leur “découverte” et qui, dans un contexte de dévaluation accélérée des certifications scolaires remplissent une quadruple fonction : elles instituent une définition de l'autre au regard des seules définitions légitimes de la culture ; elles réévaluent subjectivement ceux qui sont dotés de titres scolaires en accroissant fictivement les écarts ; elles permettent ainsi de créer de nouveaux “besoins” de “comblement” des écarts qui ouvrent des marchés de l'emploi à ceux que la dévaluation des titres condamnait, dans l'ancienne division du travail, à réaliser (au double sens du terme), la valeur dévaluée de leur capital scolaire. »²⁶⁵

※

²⁶⁴ Sur les possibles homologies entre relations internationales et relations entre positions sociales, voir Elias Norbert, « Les transformations de l'équilibre nous – je », in *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, p. 205-301.

²⁶⁵ Pudal Bernard, « Lettrés, illettrés et politique », *Genèses*, 8, juin 1992, p. 180-181.

Au-delà du constat habituel d'un « attachement » particulier des Français à leur langue, ce rapide survol avait pour but de montrer ce que la constitution de la langue française comme enjeu devait à des transformations socio-historiques et des rapports de forces et, dans le même temps, de proposer quelques hypothèses quant aux raisons sociales de la propension à construire linguistiquement des problèmes et des enjeux sociaux. Il faudrait bien sûr à chaque fois une enquête approfondie pour montrer les déplacements des intérêts sociaux pour la langue dans l'espace social, révéler les conjonctures précises dans lesquelles ces intérêts s'affermissent et s'expriment, et par là même restituer la diversité historique et sociale des sens dont cet objet faussement homogène et permanent qu'est « la langue française » est investi. C'est l'ambition de cette recherche en cours. Après cette première exploration des fondements structurels du rapport à la langue on voudrait ainsi, de façon plus circonstanciée, établir les mobilisations et investissements politiques par lesquels la langue française a pu être construite comme problème social.

2. Comment la langue devient un problème social

« Il pourrait sembler qu'en France il y ait des questions plus urgentes ou plus vitales que celle de la Défense de la Langue Française²⁶⁶. »

Encastrées dans des transformations structurelles des rapports sociaux, les questions liées à la langue française sont promues en problèmes sociaux à la faveur de prises de position, de mobilisations et d'investissements politiques qui, loin de les autonomiser dans la sphère de la linguistique « pure », en font des enjeux du maintien symbolique de l'ordre social.

La sacralisation de la langue : le français en danger

Les discours sur la langue française et la nécessité d'en préserver la « pureté » des défenseurs du « bon usage » et des « entrepreneurs de morale linguistique »²⁶⁷ et, plus généralement, les prises de position (d'hommes de lettres, d'hommes politiques, de savants, etc.) socio-politiques sur les problèmes linguistiques ont une histoire longue et

²⁶⁶ Queneau Raymond, « Il pourrait sembler qu'en France... », s.d. (vers 1950), repris in *Bâtons, chiffres et lettres*, Gallimard, 1965 (Folio essais), p. 59.

²⁶⁷ Becker Howard, *Outsiders*, op. cit.

peuvent mobiliser des ancêtres au moins depuis le XVI^e siècle²⁶⁸. Ce type de discours et de prise de position est par ailleurs loin d'être spécifique à la France²⁶⁹. Pour toutes les raisons que l'on a rappelées précédemment, la constitution de la langue comme enjeu social et politique apparaît cependant de manière particulièrement forte en France, dès le début des années 1950 et plus encore à partir de la décennie suivante.

Les prises de position concernant la langue française et la nécessité de sa « défense » proviennent d'agents et d'espaces sociaux variés, et procèdent de logiques et d'orientations idéologiques non moins variées. Aux intervenants traditionnels, à tous les sens du terme, que sont les membres de l'Académie française et autres défenseurs du classicisme lettré, s'ajoutent en effet toute une série d'autres agents qui, eux, ne peuvent pas forcément se prévaloir de lettres de créance quant à leur rôle de gardiens du bon usage : qu'ils proviennent du champ politique, journalistique, scientifique, voire économique, par exemple. Parmi ces agents sociaux aux provenances diverses, certains sont réunis au sein d'organisations collectives spécifiquement constituées autour des questions linguistiques. On a déjà cité le cas du Comité pour le français langue européenne ; depuis les années 1950, une floraison de groupes²⁷⁰, comme Défense de la langue française ou Le droit de comprendre, tentent de mobiliser l'« opinion » et les pouvoirs publics, autour de mots d'ordre qui font de la langue française une « cause » à défendre²⁷¹.

²⁶⁸ Cf. pour une histoire de ces agents et de leurs discours Trudeau Danielle, *Les inventeurs du bon usage*, op. cit. Pour une mise en perspective synthétique de « la tradition défensive dans l'histoire du français », voir Hagège Claude, *Le français et les siècles...* op. cit., p. 17-26. Pour des études de cas nationales, voir Maurais Jacques (dir.), *La crise des langues*, op. cit. En 1923, André Thérive pour qui « notre conscience linguistique n'est rien moins que notre conscience nationale » (p. iii), donnait au titre de son ouvrage la forme d'une interrogation inquiète : *Le français langue morte ?*, Paris, Plon, 1923. Il demande la création par l'État d'un Conseil technique de la langue. « Je demande que l'État agisse auprès des commerçants, des industriels, des inventeurs, pour leur faire soumettre à l'approbation de ce Conseil leurs projets de vocables nouveaux (objets fabriqués, enseignes, publicité) ». (p. 161, cité in De Saint-Robert Marie-Josée, *La politique de la langue française*, op. cit., p. 50.)

²⁶⁹ Cf. Maurais Jacques (dir.), *La crise des langues*, op. cit. Sur le cas anglais, Milroy J., Milroy L., *Authority in language*, London, Routledge & Kegan, 1985. Les dénonciateurs de l'usage d'anglicismes en France ont leurs homologues outre-Manche. James Morgan, le correspondant économique de BBC World Service, déplore ainsi dans un article du *Financial Times* le recours de plus en plus fréquent à des expressions d'origine française. Selon lui, alors que les anglicismes en France se cantonnent aux termes techniques, les gallicismes utilisés en Grande-Bretagne appartiennent au vocabulaire politique et social, conduisant ainsi à importer une « vision du monde » française. Et de citer dumping social (sic), délocalisation, fracture sociale, exclusion. Reproduit in *Courrier international*, 326, 30 janvier 1997.

²⁷⁰ En comptant certains organes parapublics et en intégrant les groupements internationaux, l'organisme gouvernemental chargé de la langue, la Délégation générale à la langue française, en dénombre actuellement environ deux cents.

²⁷¹ Voir à ce propos le travail déjà ancien de Bengtsson Sverker, *La défense organisée de la langue française : étude sur l'activité de quelques organismes qui depuis 1937 ont pris pour tâche de veiller à la correction et à la pureté de la langue française*, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Romanica Upsalensia 4, Uppsala, 1968. Sur les entreprises de constitution et de défense de « causes » sociales, voir

Ces prises de position et mobilisations sont prioritairement le fait des fractions conservatrices des différents espaces sociaux. On ne saurait cependant limiter les producteurs de discours publics sur la langue à ceux que l'on pourrait appeler les puristes de fonction qui, comme les agents du pôle académique du champ littéraire, fondent leur position sur leur capacité à dire l'usage, ni aux intellectuels de la droite conservatrice. Même s'ils lui empruntent beaucoup, ces discours publics ne se confondent pas entièrement à la « rhétorique réactionnaire »²⁷². Dans le champ politique, elle est entre autres construite en fonction des multiples formes possibles de la référence à la nation, de l'exaltation des traditions nationales d'organisations conservatrices à la lutte contre l'« impérialisme américain » du PCF et constamment référée à la thématique « Républicaine » dont on connaît la diversité des usages possibles²⁷³. Des journalistes investissent la thématique linguistique pour fixer les critères de définition des règles du métier ; d'autres pour répondre aux besoins supposés de leur lectorat. Cette « défense » peut se faire au nom du commerce ou de la culture, de la science ou de la cohésion sociale. Elle peut en appeler à la tradition des élites lettrées mais aussi à la langue « populaire » : depuis les « crocheteurs du Port au Foin » en qui, dit-on, Malherbe voyait ses « maîtres pour le langage », l'invocation de la « langue du peuple » est une constante du discours académique et, au-delà, des entreprises d'enregistrement-fixation des usages²⁷⁴.

C'est dire que la thématique de la « défense de la langue française » est loin d'être univoque et que, plus généralement, les prises de position concernant les questions de langue obéissent à des logiques qui varient, dans l'espace social et dans le temps. De plus, chacune de ces prises de position présente le plus souvent la particularité de combiner plusieurs registres, offrant aux débats sur la langue les multiples résonances propres à favoriser des modalités de réception et de réappropriation elles aussi multiples. Les groupes mobilisés autour de la langue française, comme les associations que l'on présentera dans les pages qui suivent, sont exemplaires de cette polyphonie. Le

notamment *Politix* 16, 1991, et 17, 1992, et Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1993. On développera ce point plus loin.

²⁷² Pour reprendre l'expression de Hirschman Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

²⁷³ Sans en faire l'expression officielle d'un point de vue collectif, on pourra trouver un condensé des prises de position récentes concernant la langue française se réclamant du communisme dans l'ouvrage du journaliste à l'*Humanité*, Léonardini Jean-Pierre, *Sauve qui peut la langue*, Paris, L'Archipel, 1994.

²⁷⁴ Raymond Queneau, dont le projet de « néo-français » tendait à combler l'écart entre les langues écrite et parlée, ironise sur cette référence académique à la langue populaire dans « Langage académique », in *Bâtons, chiffres et lettres*, op. cit., p. 47-49. Claude Hagège évoque quant à lui la condescendance puriste à l'égard du peuple qu'il faut protéger et dont il faut préserver la langue, *Le français et les siècles*, op. cit., p. 96-97. On retrouvera ce point plus loin, à propos de la loi Toubon.

parcours de René Étiemble, figure éponyme du combat contre le franglais dans les années 1960 — c'est lui qui sinon invente au moins diffuse ce néologisme — et toujours référence en la matière est lui aussi significatif de ces registres multiples, voire de l'ambiguïté qui s'attache à cette thématique.

René Étiemble est né le 26 janvier 1909 à Mayenne dans une famille modeste d'origine paysanne. Son père, employé puis voyageur de commerce, décède lorsqu'il a trois ans. Il est élevé par sa mère, ouvrière modiste. Il doit son ascension sociale à la méritocratie scolaire : après le lycée de Laval, il entre au lycée Louis le Grand, puis à l'ENS (en même temps que Georges Pompidou) et, après guerre, devient professeur de littérature française à la Sorbonne. Dans les années 1930, il participe à plusieurs organisations proches du PCF : l'association des Amis du peuple chinois, dont il est secrétaire général en 1934, l'Association des écrivains et artistes révolutionnaires, en 1935-36. Il participe au Congrès des écrivains à Moscou en 1934. Il côtoie alors entre autres André Malraux et Louis Aragon. Il rompt avec le PCF en 1938, et part enseigner à Chicago (1939-1943), puis à Alexandrie (1944-1948). Pendant son séjour aux États-Unis, (qu'il décrira plus tard comme « cinq années de cauchemar climatisé²⁷⁵ ») il est également attaché à l'Office of war information. Après la guerre, son activité est à la fois littéraire et universitaire. Il collabore à la *Nouvelle revue française* et aux *Temps modernes*, dont il s'éloigne dans les années 1950. Dès la fin des années 1940²⁷⁶ et plus encore dans la seconde moitié des années 1950, il consacre une part de son temps à dénoncer le « babélien » et le « sabir atlantique » dans ses cours²⁷⁷ et dans *Parlez-vous franglais ?*, l'ouvrage paru en 1964 qui donnera une très large audience à ses thèses. Il y mêle, sur un ton polémique et humoristique, dénonciation de l'« impérialisme oppresseur » et culte de « la » langue française, identification des « ennemis de la langue », de la publicité à la sociologie, et de ses « défenseurs », du *Figaro littéraire* à Jacques Audiberti²⁷⁸.

Les débats politiques jouent quant à eux volontiers des ambiguïtés permises par cet objet multiforme et propice aux « consensus illusoires » qu'est « la langue française », où les positions réactionnaires peuvent se parer des idéaux de la Révolution, les prétentions universalistes voiler un repli nationaliste, l'élitisme s'allier au populisme²⁷⁹.

²⁷⁵ Étiemble René, *Parlez-vous franglais ?*, op. cit., p. 328.

²⁷⁶ Voir par exemple son article « Nouvelle défense (mais non point illustration) de la langue française », *Les Temps modernes*, décembre 1949, p. 1690-1698. Voir aussi son article dans la même revue en août 1952, p. 291-303.

²⁷⁷ Voir Étiemble René, *Le babélien*, Paris, CDU, 1957-1959 (3 volumes).

²⁷⁸ Sur René Étiemble, voir De Boisdeffre Pierre, *Histoire de la littérature de langue française des années 1930 aux années 1980*, Paris 1985 ; Bourin André, *Dictionnaire de la littérature française contemporaine*, Paris 1966 ; *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, vol. XXVII ; *Dictionnaire biographique français contemporain*, 2e éd. Paris 1954-1955 ; Julliard Jacques, Winock Michel, *Dictionnaire des intellectuels français*, Paris, Seuil, 1992 ; Marino Adrian, *Étiemble ou le comparatisme militant*, Paris, Gallimard ; *Le mythe d'Étiemble. Hommages, études et recherches*, Paris, Didier érudition ; Haroche Charles, « Étiemble, un clerc qui n'a pas trahi », *Cahiers du communisme*, 7-8, juillet-août 1982. Voir aussi ses deux récits autobiographiques, *Naissance à la littérature ou le meurtre du père (Lignes d'une vie 1)*, Paris, Arléa, 1988 ; *Le meurtre du Petit Père (Lignes de vie 2)*, Paris, Arléa, 1990.

²⁷⁹ Voir à ce propos, à titre de comparaison historique, Mainguénau Dominique, « La droite et la gauche face à la clarté de la langue française : un consensus illusoire sous la IIIe République », *Archives et documents de la SHESL*, 2, 1982, p. 17-34.

Que la thématique de la défense de la langue française soit multiforme et susceptible d'orientations variées n'empêche toutefois pas l'existence de schèmes communs à nombre de ces discours. Ceux-ci mobilisent ainsi prioritairement deux séries de métaphores. La première est liée à l'univers médical. La langue est « malade » : elle est « contaminée » par trop d'emprunts étrangers (des « virus ») contre lesquels des « remèdes » doivent l'« immuniser », faute de quoi elle risquerait la « dégénérescence »²⁸⁰. La thématique du complot et de l'occulte, la « corruption » de la langue étant par exemple dénoncée comme le résultat de « l'infiltration » étrangère, forme un second registre. C'est plus fréquemment encore la métaphore militaire qui est employée. L'état de « guerre », de « combat », de « conflit » entre les langues implique la « défense » des « positions » contre des langues étrangères dont les « avancées » confinent à l'« invasion »²⁸¹. Les plus audacieux appellent à la « croisade » et dénoncent la « désertion ». La « démission des élites » fréquemment invoquée (certains comme Alfred Sauvy n'hésitent pas à faire référence à la situation de 1940) doit être compensée par un « sursaut national ». Le secrétaire perpétuel de l'Académie française s'en explique :

« Il nous est parfois reproché de nous exprimer en termes militaires quand il s'agit de nos devoirs envers le langage ; nous parlons de défense de la langue française, de combat pour le français. Mais ces mots ne sont pas associés dans notre esprit à des idées d'agression ou d'affrontement. Ils sont liés beaucoup plus à des concepts de stratégie, et même, pour mieux dire, de géostratégie. »²⁸²

La conjonction des rhétoriques médicale et militaire n'est pas sans rappeler l'histoire des discours politiques sur la famille tels qu'ils se constituent après la défaite de 1870, et reviennent périodiquement sous des formes plus ou moins renouvelées²⁸³ : tout comme une population « saine et nombreuse », la « vigueur » de la langue et le respect des normes linguistiques seraient constitutifs d'une nation « en bonne santé », et

²⁸⁰ Sur les fondements historiques de ces analogies médicales, on consultera Bergounioux Gabriel, « La pathologie du langage entre les lettres et la médecine », *Communications*, 54, 1992, p. 229-239. Cette association n'est pas spécifique à la France. En Allemagne, le terme employé pour désigner la défense de la langue — Sprachpflege — joue sur le double sens du mot Pflege, qui renvoie aux soins du garde malade, mais aussi à la surveillance, à la tutelle. Glück Helmut, Sauer Wolfgang, « La crise de l'allemand », in Maurais Jacques (dir.), *La crise des langues*, op. cit., p. 219-279.

²⁸¹ De nombreux exemples sont donnés dans Hagège Claude, *Le français et les siècles*, op. cit., notamment p. 125 et p. 136.

²⁸² Druon Maurice, « Discours sur l'état de la langue », séance publique annuelle du jeudi 3 décembre 1998 à l'Académie française.

²⁸³ Voir par exemple Lenoir Remi, « La famille, une affaire d'État. Les débats parlementaires concernant la famille (1973-1978) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 113, 1996, p. 16-30.

d'autant plus nécessaires que la compétition internationale se fait plus vive²⁸⁴. Cette analogie n'est pas fortuite : la langue, comme la famille, est socialement construite comme un fondement de l'ordre social et de la nation.

On comprend ainsi que les prises de position relatives aux problèmes de la langue française en appellent régulièrement à « la responsabilité de l'État » et soient, parfois très directement, tournées vers son action. Dans un chapitre intitulé « Que faire ? », René Étiemble s'interroge : « Libéralisme ou dirigisme ? »²⁸⁵. Nombre de ceux qui, à sa suite, plaident pour une politique de défense du français, n'hésitent pas à opter clairement pour la seconde solution. Le démographe et réformateur Alfred Sauvy publie plusieurs articles en ce sens, de la fin des années 1950 jusqu'aux années 1980²⁸⁶.

Alfred Sauvy, polytechnicien né en 1898, est une figure exemplaire des réformateurs d'après-guerre, formés dans les milieux technocratiques des années 1920-30 (membre d'X-Crise, il fonde l'Institut de conjoncture avec Jean Coutrot). Il occupera de multiples positions d'expert (directeur de l'Institut national d'études démographiques, membre du Conseil économique et social, représentant du gouvernement dans des organismes internationaux, etc.), et publie de nombreux ouvrages sur la démographie et la société françaises. Si ces investissements pour la défense de la langue ne forment pas le trait le plus connu d'une trajectoire particulièrement riche, ils n'en sont pas moins importants²⁸⁷.

Le juriste Malaurie appelle en 1965 à la constitution d'un « ordre public linguistique »²⁸⁸. Dans son discours à l'Académie française du 19 décembre 1985 (« De l'excellence et de la nécessité de la langue française »), Jean Dutourd demande l'instauration d'une taxe sur la dégradation de la langue. En 1986, Gabriel de Broglie souhaite le

²⁸⁴ Le lien entre les formes linguistiques et la « vigueur » nationale n'est pas spécifique à la France. Une étude des chroniques de langage parues dans la presse québécoise entre 1879 et 1970 montre ainsi que ceux qui mènent le combat contre « l'anglicisation » du français perçoivent cette évolution linguistique comme un symptôme de la faiblesse de la nation canadienne française, d'où la violence du rejet dont elle est l'objet. Voir Bouchard Chantal, « Une obsession nationale : l'anglicisme », *Recherches sociographiques*, 1989, 30, 1, p. 67-90.

²⁸⁵ Étiemble René, *Parlez-vous franglais ?*, op. cit., p. 327-346.

²⁸⁶ Cf. par exemple Sauvy Alfred, « Pour une revanche de la langue française », *L'Express*, 15 mars 1957 ; « Destruction et rénovation de la langue française », *Revue de Paris*, mars 1963, p. 12-23 ; « Menaces sur la langue française », *Revue de Paris*, novembre 1963, p. 37-47 ; « S'exprimer », in *Le coq, l'autruche et le bouc... émissaire*, Paris, Grasset, 1979, chapitre 12, p. 138-154 ; « Les Français et la langue française », *Commentaire*, 26 (7), été 1984, p. 289-296.

²⁸⁷ Sur la trajectoire d'Alfred Sauvy voir, outre ses propres écrits, De Boisdeffre Pierre, *Histoire de la littérature de langue française... op. cit.* ; Coston Henry, *Dictionnaire de la politique française*. Paris 1967-1982 ; *Dictionnaire biographique français contemporain*, 2e éd. Paris 1954-1955 ; *Dictionnaire des hommes de théâtre français contemporains*, Publication du Centre Français du Théâtre, Paris 1957 ; De Salses Edmond, *Livre d'or des valeurs humaines*, Paris 1970 ; Lévy Maurice, *Alfred Sauvy, compagnon du siècle*, Lyon, La Manufacture, 1990.

²⁸⁸ Malaurie, *Le droit français et la diversité des langues*, Paris, éd. Clunet, 1965, cité in Gaudin François, « Comparaison des politiques française, belge et québécoise... », art. cit.

recrutement par l'Etat « d'inspecteurs de la langue comme il y a des inspecteurs de contributions »²⁸⁹. Deux ans plus tard, la présidente de la Ligue des parents plaide « pour une politique de la langue française », dénonçant l'absence de « politique sérieuse », allant même jusqu'à proposer, pour mieux défendre le français, la mise sur pied d'une entreprise concertée de déstabilisation de l'anglais par exportation de mots et de traductions qui contribueraient à en brouiller la syntaxe²⁹⁰.

Les usages politiques de la thématique linguistique : la langue française comme objet d'intervention publique

La constitution des questions liées à la langue française comme problème social et objet de débats est doublement liée à l'action de l'État. D'abord, les prises de position exhortant à défendre la langue en appellent à l'État pour la reconnaissance officielle de cette « cause » et l'engagement de moyens destinés à la servir : création d'organismes, législation, règlements, campagnes de « sensibilisation », etc. Ensuite, des logiques propres au champ politico-bureaucratique conduisent à l'inscription de la langue sur l'agenda gouvernemental ou, autrement dit, à sa promotion comme « problème social » officiellement reconnu.

C'est ce qu'on va voir en fournissant un premier aperçu des dispositifs publics directement consacrés au corpus et à l'usage du français sur le territoire national²⁹¹. On ne peut ici faire une recension complète de l'ensemble touffu que constituent les multiples organismes directement créés ou impulsés par l'État, les innombrables décrets et circulaires concernant la langue française et son usage²⁹², ni des projets avortés qui jalonnent l'histoire des politiques en la matière²⁹³. On se contentera pour l'instant

²⁸⁹ De Broglie Gabriel, *Le français pour qu'il vive*, Paris, Gallimard, 1986, cité in Baumgarten Jean, « Parlez-vous juif ? », *Esprit*, 5, mai 1987, p. 87-92, qui dénonce cet ouvrage comme symptomatique de la « droite conservatrice », et des discours réactionnaires des « tenants de l'ordre moral et langagier ».

²⁹⁰ Wahl Charlotte, « Pour une politique de la langue française », *Défense nationale*, juillet 1988, p. 73-81.

²⁹¹ Comme on l'a déjà précisé, l'analyse du traitement public des questions relatives d'une part à la diffusion du français à l'étranger et d'autre part aux langues régionales impliquerait des travaux qui dépassent notre ambition. Si l'on ne peut que les intégrer à l'analyse, elles n'en constituent donc pas directement l'objet.

²⁹² Voir Pontier Jean-Marie, *Droit de la langue française*, Paris, Dalloz, 1997 ; De Saint-Robert Marie-Josée, *La politique de la langue française*, op. cit. ; Latournerie Dominique, « Le droit de la langue française », *Études et documents du conseil d'État*, 1984-1985, 36, p. 89-120 ; Mesnard André-Hubert, *Droit et politique de la culture*, Paris, PUF, 1990, p. 348-359.

²⁹³ Comme par exemple la commission d'enquête sur la langue française, constituée à l'Assemblée nationale du 10 décembre 1980 au 14 mai 1981 et présidée par Xavier Deniaud. La création de cette commission avait été demandée par les groupes communiste (Claude Labbé) et socialiste (Gaston

d'évoquer les manifestations les plus saillantes qui illustrent pour chacune d'elle une logique particulière de la construction étatique des problèmes linguistiques.

Les premiers de ces dispositifs apparaissent à partir du milieu des années 1960. Il s'agit tout d'abord de la création d'un organe administratif : le Haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française, créé en 1966²⁹⁴. La conjoncture est alors à l'affirmation de l'« indépendance nationale ». Le Haut comité est créé l'année même où, sur le plan militaire, la France quitte le commandement intégré de l'OTAN, sur le plan technologique, est mis en place le « Plan calcul » pour une production autonome d'ordinateurs, et quelques mois avant l'institutionnalisation du contrôle étatique des investissements étrangers — c'est-à-dire très largement américains. Cette « politique de la grandeur » passe aussi par l'affirmation du rôle culturel de l'État sous la forme d'une politique culturelle désormais installée dans les fonctions gouvernementales. Composé de douze à dix-neuf « personnalités » nommées en Conseil des ministres, le HCDEF se voit confier des missions à la fois nationales et internationales²⁹⁵. Se dessinent alors de nouveaux problèmes officiels et de nouvelles fonctions linguistiques de l'État. Outre la traditionnelle coopération internationale, il s'agit désormais de la protection des consommateurs (comme avec l'obligation de notices d'utilisation en français) et surtout, à partir de 1970, de la lutte contre les anglicismes : la création terminologique officielle doit doter la langue française de termes désignant les objets nouveaux et donc éviter le recours à l'emprunt de termes « étrangers » — en fait presque toujours anglo-américains²⁹⁶. Le Haut comité traduit de la sorte en « problèmes » précis une

Defferre) le 30 juin 1980, puis de nouveau par le groupe communiste (Robert Bollenger) le 17 octobre 1980. Elle est votée le 13 novembre 1980. L'alternance politique de 1981 empêche ses recommandations d'être suivies d'effet. En 1984, le député socialiste Georges Sarre propose sans succès une révision de la loi de 1975 (Assemblée nationale, 15 novembre 1984, proposition n° 2451). On pense aussi au travail engagé par Catherine Tasca, secrétaire d'État à la Francophonie et aux Relations culturelles extérieures qui après l'organisation d'un séminaire sur « La langue et la loi » le 4 décembre 1992 élabore un projet de loi, abandonné suite à l'alternance parlementaire de mars 1993. Interviennent dans les débats, animés par Danièle Sallenave, le linguiste Bernard Cerquiglini, Régis Debray, Claude Hagège, Umberto Eco, Bertrand Poirot-Delpech. Cf. le document du secrétariat d'État à la Francophonie et aux relations culturelles extérieures qui comprend la transcription des débats, la liste des participants et le texte du projet de loi, s.d., (centre de documentation de la DGLF).

²⁹⁴ Qui devient en 1973 Haut comité de la langue française, remplacé en 1984 par le Comité (composé de « personnalités ») et le Commissariat (structure administrative) à la langue française, ces deux instances laissant place respectivement au Conseil supérieur et à la Délégation générale à la langue française en 1989. Sur les modalités de création du Haut comité et sur les instances qui lui ont succédé, cf. *infra*.

²⁹⁵ Cette création est présentée au conseil des ministres en octobre 1965 et fait l'objet du Décret du Premier ministre n° 66-203 du 31 mars 1966 (*JO* du 7 avril 1966) qui en fixe les missions : « étudier les mesures propres à assurer la défense et l'expansion de la langue française ; établir les liaisons nécessaires avec les organismes privés compétents, notamment en matière de coopération culturelle et technique ; susciter ou encourager toutes initiatives se rapportant à la défense et à l'expansion de la langue française » (article 1). La séance inaugurale a lieu le 29 juin 1966.

²⁹⁶ On développera ce point plus loin.

préoccupation diffuse, liée à la dimension linguistique de concurrences internationales multiformes. Il apparaît ainsi moins comme l'instrument d'exécution d'une politique que comme une instance de problématisation. Plus qu'une « fonction » étatique préalable n'a présidé à la création de cet « organe », c'est le processus de *fonctionnalisation* opéré en son sein qui a conduit à la constitution officielle de « problèmes » et de « fonctions » afférentes.

La loi de décembre 1975 relative à l'usage de la langue française marque un second moment fort de la problématisation politique des questions linguistiques. Les logiques d'élaboration de cette loi sont d'abord des logiques internes au champ politique. Les cinq années qui séparent l'élaboration de la première proposition de loi de la circulaire d'application marquent le faible empressement gouvernemental face à un projet d'origine parlementaire.

Chronologie de l'élaboration de la « loi Bas-Lauriol »

En lien avec le Haut comité de la langue française, le député de Rennes Le Douarec dépose le 4 octobre 1972 une première proposition de loi (n° 2572), relative à la défense de la langue française. Celle-ci n'est pas mise à l'ordre du jour avant la fin de la législature, et n'est donc pas discutée. Après le renouvellement de l'Assemblée nationale, une nouvelle proposition est déposée par Pierre Bas (n° 306, le 2 mai 1973). Marc Lauriol est nommé rapporteur et propose un nouveau texte (rapport n° 217), adopté par la commission des lois le 20 juin 1973. Celui-ci n'est pas examiné. Il faut attendre l'année suivant l'élection présidentielle pour que le projet soit repris, par les députés Pierre Bas et Marc Lauriol dont les noms sont restés attachés à ce texte : Marc Lauriol présente un nouveau rapport (n° 1694) le 3 juin 1975, discuté le 6 juin. Les discussions à l'Assemblée nationale puis au Sénat (du 16 au 23 octobre) conduisent à diminuer la portée du projet, notamment dans sa dimension répressive. La loi est votée à l'Assemblée nationale le 19 décembre 1975, et la circulaire d'application publiée le 14 mars 1977.

Pierre Bas, né en 1925, est député UDR et conseiller de Paris. Licencié en droit et lettres, ancien élève de l'École nationale de la France d'Outre-Mer, il partage sa carrière entre l'administration outre-mer et des postes de chargé de mission dans des ministères puis à la présidence de la République, à la fin de la IV^e et au début de la V^e République. Il est conseiller référendaire à la cour des Comptes à partir de 1962.

Marc Lauriol est né en 1916 à Alger, où il fait ses études (doctorat en droit) puis l'essentiel de sa carrière jusqu'en 1962 (conseil juridique et professeur de droit). Il a été député (1958-1962) et conseiller général (1960-1962) d'Alger. Il est délégué national des grandes associations de rapatriés depuis 1969 et administrateur de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer depuis 1971.

Lors de son adoption, cette loi vient signifier l'attachement des parlementaires à la défense de la langue et de l'identité nationales, face à un Président de la République qui utilise volontiers l'anglais, mobilise le registre de l'expertise économique et resserre les liens avec les États-Unis²⁹⁷. Elle permet également tous les profits attachés à la production d'un consensus. Certes des critiques sont formulées, notamment par la

²⁹⁷ Le « libéralisme linguistique » de Valéry Giscard d'Estaing sera souvent dénoncé comme un « abandon ». Voir par exemple Domenach Jean-Marie, « Aider plutôt que défendre », *Le Monde*, 10 octobre 1981.

député Hélène Constans qui regrette, au nom du groupe communiste, le caractère trop défensif du projet et son absence de liens avec l'école et la démocratisation du savoir²⁹⁸. Il est cependant adopté à l'unanimité. L'élaboration de cette loi s'inscrit également dans les relations entre agents du champ politique, organismes officiels (le Haut comité) et associations de défense de la langue. Cette loi apparaît en effet comme un prolongement des orientations dessinées au sein du Haut comité. Elle s'appuie ainsi sur le travail des commissions de terminologie créées en lien avec le Haut comité dans les ministères, rendant obligatoire l'emploi des néologismes qui y sont formés dans les transactions, le droit du travail (contrats de travail, offres d'emplois), les contrats passés par les personnes publiques et les inscriptions apposées dans des lieux publics. Elle insiste tout particulièrement sur « la protection des consommateurs » qui, comme on l'a vu, formait déjà l'un des volets de l'action du Haut comité. Cette thématique alors en vogue, portée par des mobilisations tant associatives que politiques et administratives²⁹⁹, permet en effet aux associations de défense du français d'être partie prenante de l'application de la législation. Selon un modèle inspiré précisément du droit de la consommation — et que l'on retrouve dans la loi de 1994 — des associations sont en effet habilitées à se porter partie civile en cas d'infraction constatée à la législation³⁰⁰. Sous l'impulsion du Haut comité, une organisation est ainsi constituée au lendemain du vote de la loi — l'Association générale des usagers de la langue française (AGULF), créée en 1976. Véritablement active à partir de 1980, l'AGULF intente cette année-là une quarantaine de procès à des entreprises n'ayant pas respecté les conditions d'affichage en français³⁰¹. La loi Bas-Lauriol a été relativement peu appliquée. Elle a cependant offert une ressource juridique aux diverses entreprises de défense du français et de problématisation des questions linguistiques, qui peuvent désormais s'appuyer sur un droit « moderne » pour étayer leurs principes et traduire les « offenses » diffuses en « litiges »³⁰². Elle a également contribué à affermir un espace de relations, un « réseau » de la politique de la langue : de manière conjoncturelle, entre parlementaires, organismes officiels et associations, de manière plus durable entre ces deux derniers

²⁹⁸ Voir les débats à l'Assemblée nationale, 6 juin 1975. Sur les positions — favorables — du PCF à propos de ce projet, voir par exemple l'article de Genouvrier dans *Langue française*, 1, 1972.

²⁹⁹ Cf. Pinto Louis, *La constitution du « consommateur » comme catégorie de l'espace public*, op. cit.

³⁰⁰ Les infractions peuvent être sanctionnées pénalement, par les amendes prévues par la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes.

³⁰¹ Sur la constitution et le rôle de l'AGULF, voir le témoignage de l'un de ses fondateurs, De Saint-Robert Philippe, *La cause du français : du service de la langue française à la naissance de la francophonie*, Paris, Place royale, 1987.

³⁰² Felstiner William, Abel Richard, Sarat Austin, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix*, 16, 1991, p. 41-54.

pôles³⁰³. Dotée d'une loi, la « cause » du français n'est pas seulement juridiquement officialisée ; elle est aussi, notamment du fait de ses modalités particulières d'application, socialement structurée.

Les trois projets qui ont plus récemment marqué la problématisation politique de questions linguistiques — féminisation des noms de métiers et fonctions, réforme de l'orthographe, loi Toubon — renvoient à d'autres modalités de constitution de l'agenda gouvernemental³⁰⁴. On se contentera d'évoquer brièvement les conditions de réalisation des deux premiers pour revenir plus longuement sur celles du troisième. Le projet de féminisation des noms de métier apparaît largement comme une forme de reconnaissance gouvernementale de revendications portées par des groupes d'intérêt, en l'occurrence des mouvements féministes. En effet si, contrairement aux États-Unis par exemple, le marquage grammatical et lexical du genre n'a pas véritablement été constituées en objet de revendication spécifiques par les organisations de défense des droits des femmes, leur traitement gouvernemental constitue bien une manière de « répondre » aux attentes constituées concernant la place des femmes dans la société. L'action publique sur la langue forme alors le vecteur d'une politique de la condition féminine. En témoignent les termes du décret du Premier ministre Laurent Fabius, créant la « commission de terminologie relative au vocabulaire concernant les activités des femmes » :

« La féminisation des noms de professions et des titres vise à combler certaines lacunes de l'usage de la langue française dans ce domaine et à *apporter une légitimation des fonctions sociales et des professions exercées par les femmes* »³⁰⁵.

En témoignent également la constitution de cette commission au sein du ministère chargé des droits de la femme, et la nomination à sa tête d'une figure du féminisme : Benoîte Groult. La relance des propositions de féminisation en 1998 s'inscrit dans une tout autre conjoncture : elle forme alors le pendant linguistique d'une féminisation jusque-là inédite du personnel gouvernemental³⁰⁶ et du projet d'instauration de la parité en politique.

³⁰³ Sur les analyses en termes de « réseau », voir notamment Parsons Wayne, *Public policy, op. cit.*, notamment p. 184-192.

³⁰⁴ On s'inspire ici de la typologie proposée par Garraud Philippe, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *art. cit.*

³⁰⁵ Décret n° 84-153 du 29 février 1984, *Journal officiel* du 3 mars 1984, article 1. C'est moi qui souligne.

³⁰⁶ On compte alors huit femmes sur les vingt-sept membres du gouvernement, dont cinq ministres, à des postes parfois de premier plan comme l'Emploi ou la Justice, une ministre déléguée, deux secrétaires d'État.

Plus que la traduction gouvernementale d'enjeux socio-politiques en projets de réforme linguistique, le projet de réforme de l'orthographe procède de l'intervention d'experts. Certes, la chronologie confère la première place au Syndicat national des instituteurs qui consacre trois numéros de *L'École libératrice* à la simplification de l'orthographe³⁰⁷. Mais c'est plus directement l'appel de dix linguistes pour « la modernisation du français »³⁰⁸ et la publication quasi-simultanée de nombreux articles et ouvrages de linguistes, de pédagogues, d'intellectuels et de journalistes qui forment le point de départ de cette réforme³⁰⁹. Que le projet d'une réforme émane de linguistes ne signifie pas pour autant qu'elle soit envisagée sous un angle strictement technique. Pour s'en tenir à ce seul texte, l'appel publié dans *Le Monde* affirme la nécessité d'une telle réforme pour favoriser l'accès des citoyens à la culture écrite ce qui, l'« année du Bicentenaire de la Révolution », constitue un « défi politique ». Construit comme un moyen de démocratiser l'enseignement et la culture, le projet de réforme reçoit l'appui de syndicats d'enseignants — comme le SNI déjà évoqué — et du gouvernement, par l'intermédiaire du Premier ministre Michel Rocard, qui en fait une mission du tout nouveau Conseil supérieur de la langue française, fin 1989. Le 25 octobre, un groupe des rectifications de l'orthographe est formé en son sein qui doit « donner une forme unique aux mots à orthographe flottantes »³¹⁰. Un groupe d'experts auquel l'Académie française est associée — le secrétaire perpétuel Maurice Druon y participe — analyse le résultat des travaux de la commission. L'aval de l'Académie française est donné en mai 1990. Quand la liste des rectifications est publiée au *Journal officiel* du 6 décembre 1990, Bernard Cerquiglini qui les a supervisées revendique cette élaboration experte : « Ces rectifications ont été élaborées de façon scientifique, avec l'aide de l'informatique, par nos meilleurs experts, parmi lesquels les responsables de grands dictionnaires. »

³⁰⁷ Le premier présente le dossier et soumet un questionnaire aux lecteurs (20 février 1988), le second présente les premiers résultats (14 juin 1988) et le troisième l'ensemble des résultats commentés, comprenant l'opinion des instituteurs répondant à l'égard d'une éventuelle réforme et leurs propositions de simplification (26 novembre 1988).

³⁰⁸ *Le Monde*, 7 février 1989. L'appel est signé par Nina Catach, Bernard Cerquiglini, Jean-Claude Chevalier, Pierre Encrevé, Maurice Gross, Claude Hagège, Robert Martin, Michel Masson, Jean-Claude Milner et Bernard Quémada.

³⁰⁹ Catach Nina, *Les délires de l'orthographe en forme de dictionnaire*, Paris, Plon, 1989 ; Leconte Jacques, Cibois Philippe, *Que vive l'orthographe !*, Paris, Seuil, 1989 ; Lucci Vincent, Nazé Yves, *L'orthographe des français*, Paris, Nathan, 1989 ; Pivot Bernard, *Le livre de l'orthographe, amours, délices, réformes*, Paris Hatier, 1989. Parmi les très nombreux articles, voir par exemple Cibois Philippe, « Pour une réforme de l'orthographe », *Esprit*, 9, septembre 1989, p. 59-64. On en trouvera une recension dans Catach Nina, *L'orthographe en débat, dossiers pour un changement*, Paris, Nathan, 1991.

³¹⁰ Participent entre autres à ce groupe Bernard Cerquiglini, Alain Decaux, Claude Hagège, Bernard Pivot, Bertrand Poirot-Delpech, Bernard Quémada.

La loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française marque une étape importante. Sans doute reprend-elle des « problèmes » antérieurement construits (comme la lutte contre les anglicismes) et des dispositions déjà partiellement existantes (comme celles de la loi Bas-Lauriol). Elle n'en constitue pas moins un temps fort de la problématisation politique des questions de langue, par sa portée générale et par le fait que sa promulgation a conduit à réaffirmer la conduite d'une politique gouvernementale de la langue française. L'élaboration de cette loi — qui fait suite au projet avorté de Catherine Tasca — est rendue possible par la conjonction de plusieurs éléments.

Il s'agit en premier lieu de la situation politico-culturelle intérieure. Outre l'existence d'une importante majorité parlementaire issue des élections législatives de mars 1993, deux points méritent d'être soulignés. Tout d'abord, la proximité entre le pôle académique du champ culturel et la fraction conservatrice du champ politique rend *a priori* plus aisée l'intervention d'un gouvernement de droite en matière de langue. Même si elles ne sont pas forcément évidentes, des alliances apparaissent en l'occurrence possibles entre l'Académie française, dont le secrétaire perpétuel a été ministre du général De Gaulle, et un gouvernement où le RPR est fortement représenté, entre autres par le ministre de la Culture qui met rapidement en avant la dimension patrimoniale de son intervention, tentant d'échapper aux orientations « de gauche » qui ont marqué les politiques culturelles depuis le début des années 1980. Ensuite, et sans réduire la rédaction d'un projet de loi à ces considérations tactiques, la forte et longue présence de Jack Lang à la tête du ministère de la Culture dont la popularité reste alors sans cesse mise en avant par les résultats de sondages a rendu nécessaire le travail de différenciation du nouveau titulaire du poste. En rédigeant un projet de loi concernant la langue française, ce dernier occupe un créneau laissé vacant ou presque par son prédécesseur ; et en attachant son nom à ce projet de loi, le ministre Jacques Toubon marque une position qui lui est souvent déniée.

Mais c'est surtout le poids réel ou supposé de facteurs internationaux sur les transformations de la culture nationale qui compte au nombre des éléments favorables. On se souvient des liens établis, notamment à partir de 1992, entre le processus d'intégration européenne et la construction des problèmes linguistiques. Le thème de « l'impérialisme culturel américain » a quant à lui retrouvé une nouvelle actualité avec les discussions en vue du GATT et le débat sur « l'exception culturelle » en 1992-93. Si ce débat était centré autour de la question des « industries culturelles » et en particulier de la production audiovisuelle, la défense de la diversité des langues contre « l'uniformisation » par l'anglais des productions américaines était également fortement en cause. Une sorte de « front culturel commun » réunissant artistes, intellectuels et

hommes politiques de tous bords s'est constitué sur cette base, démontrant les profits politiques qu'un gouvernement pouvait tirer de la défense de la culture — et de la langue — nationales³¹¹.

Ces éléments se conjuguent pour rendre l'intervention linguistique de l'État possible voire souhaitable. Ils permettent la construction sociale des problèmes de langue selon des modalités susceptibles de recueillir un large assentiment et de mobiliser des soutiens improbables en d'autres conjonctures.

Et de fait, au début 1994, le projet de loi est favorablement accueilli par une partie importante des commentateurs — avant que les polémiques ne s'engagent. C'est « un sujet qui abolit les clivages politiques » (*Le Figaro* du 24 février). L'académicien Bertrand Poirot-Delpech dans *Le Monde*, le journaliste Bernard Cassen dans *Le Monde diplomatique* et le critique Jean-Pierre Léonardini dans *L'Humanité* soutiennent explicitement le projet du ministre de la Culture³¹². Et si le « consensus » avoue dès le début quelques failles, il est jusqu'au groupe communiste du Sénat qui vote en faveur du texte, le 14 avril.

La réactivation du thème de la défense de la culture nationale à partir de la langue permet de faire converger les deux figures complémentaires de la « hantise du déclin » et de l'anti-impérialisme culturel, autrement dit d'opérer un syncrétisme qui va des positions les plus conservatrices aux avatars du gauchisme culturel. Cette orientation nationale est, classiquement, convertie en termes universels : ceux de la culture contre le règne de la marchandise, ceux des Droits de l'homme et de la libération des peuples³¹³. À cette conversion du repli national en mission universelle répond, sur le plan interne, la dénégation du purisme lettré au profit de la référence au peuple. Défendre la langue, c'est selon les mots du ministre devant l'Assemblée nationale défendre « un bien qui appartient au peuple français ». Lorsqu'il présente son projet de loi à l'Assemblée, il cite Claudel et Verlaine, mais aussi MC Solaar, et lors de son passage à l'émission « Radio com' » le 10 mai 1994 sur France Inter, il choisit de passer les disques de Charles Trenet, Bobby Lapointe et MC Solaar qui illustrent ce qu'il prétend défendre :

³¹¹ Les appels pour défendre l'« avenir de la langue française » — qui demandent notamment la transformation de la loi du 31 décembre 1975 — publiés dans *Le Monde* les 11 juillet et 1^{er} décembre 1992 ont laissé entrevoir ce que pouvait être un tel « front commun ». Un tirage aléatoire parmi les premiers signataires révèle en effet la diversité des soutiens escomptables : Régine Desforbes, Pierre Vidal-Naquet, Jacques Calvet, Eugène Ionesco, Jack Ralite, Michel Jobert, Claude Piéplu, Jean Dutourd, Manu Dibango...

³¹² Cf. respectivement « Défense et illustration du français », *Le Monde*, 17-18 avril 1994 ; « Parler français ou la "langue des maîtres" ? », *Le Monde diplomatique*, avril 1994, p. 32 ; *L'Humanité* 8 avril 1994.

³¹³ Les promoteurs de la loi font notamment référence à l'usage du français par les intellectuels algériens et aux vertus de cette langue pour l'émancipation de certains pays du Tiers-Monde. Cf. par exemple l'article de Jacques Toubon, *Le Monde*, 24 février 1994. Les débats parlementaires sont également l'occasion de mobiliser ce type d'arguments.

« créer du français et créer en français ». Si la langue française est menacée, ce n'est pas à cause du parler populaire (« je veux que l'on parle la langue de Saint-Denis », dit Jacques Toubon) mais plutôt par la faute du « snobisme » — ironie de l'étymologie, le mot est d'origine anglaise — de ceux qui emploient les anglicismes.

*

Toute une série de transformations et d'enjeux ont, depuis les années 1960, contribué à aviver des intérêts linguistiques et à fonder par là même l'existence des problèmes sociaux de la langue française. De multiples agents se sont mobilisés pour leur donner forme et les promouvoir, en dehors ou à l'intérieur du champ politico-administratif mais toujours en lien avec lui. En explorant successivement ces points, on saisit mieux les voies qui mènent des rapports sociaux aux enjeux linguistiques et des enjeux linguistiques aux problèmes et programmes d'État. Reste maintenant à saisir plus précisément les modalités de production et la teneur de ces politiques linguistiques, à rendre compte des réactions qu'elles suscitent et à s'interroger sur leurs possibles effets sociaux ; ou, si l'on veut, à parcourir le même chemin, mais cette fois en sens inverse.

§ 3. Sociologie d'une politique

La conduite d'une « politique de la langue française » est explicitement revendiquée par des agents gouvernementaux et cette « politique » est — relativement — spécifiée dans des institutions et des positions qui en ont la charge. Depuis le milieu des années 1960 et, plus encore, depuis la réaffirmation du rôle linguistique de l'État à l'occasion de la loi Toubon au milieu des années 1990, les modes d'objectivation qui font exister socialement une « politique » sont en effet réunis : des organismes permanents spécialisés, des responsabilités gouvernementales inscrites dans les compétences juridiquement codifiées des membres du gouvernement, des discours officiels présentant divers actes publics comme les applications d'une même « volonté » gouvernementale.

Deux caractéristiques de cette « politique » doivent cependant être soulignées. Il s'agit en premier lieu de la très grande diversité des agents sociaux impliqués, à un titre ou à un autre, dans sa production. Sans même parler de ses innombrables déclinaisons « sectorielles » — du vocabulaire sportif au langage informatique, en passant par la science ou l'industrie pétrolière — la « politique de la langue » est en effet définie dans une multitude de relations, entre des administrations diverses, entre des « partenaires » et concurrents, de l'Académie française au champ journalistique, des instances internationales de la francophonie au ministère de la Culture. Cette multiplicité se retrouve — sous des configurations diverses qu'il faudrait établir en chaque cas — aux différents moments constitutifs de cette politique : on l'a vu en ce qui concerne la construction de questions linguistiques en « problèmes politiques », mais c'est aussi le cas lors de l'actualisation des dispositifs d'action publique — de la production terminologique à l'application des textes de loi. Et l'espace des prises de positions et des débats occasionnés par l'intervention linguistique publique est lui-même très vaste et diversifié — des défenseurs de la tradition lettrée au champ de la publicité, du champ scientifique aux mouvements régionalistes. Sans doute les problèmes linguistiques prêtent-ils, de par leurs multiples dimensions, à ce traitement multipolaire ; mais à moins de considérer que les « problèmes sociaux » portent en eux-mêmes les formes de leur traitement politique, il reste à établir les conditions sociales au principe de cette dissémination, les enjeux qu'elle révèle et ses effets sur la politique menée.

En second lieu, si la conduite d'une politique gouvernementale est revendiquée comme telle, elle fait en même temps l'objet d'euphémisations. Le développement des fonctions

culturelles d'État a, plus que jamais, conduit à ce que les questions de langue soient considérées comme relevant de sa responsabilité. Les multiples remises en cause de l'État-nation comme espace privilégié des relations politiques obligent périodiquement à réaffirmer ce « ciment » qu'est la langue, contre les démembrements infra-nationaux et les débordements supra-nationaux. Lorsque ce n'est pas — ou pas assez — le cas, des mises en demeure, par l'Académie ou les groupes d'intérêts constitués, obligent à montrer que « l'État se saisit du problème ».

Mais tout serait trop simple si la légitimité de l'État à intervenir allait de soi. Les « appels » à l'État cèdent souvent la place à la dénonciation des velléités interventionnistes. C'est que, tout comme l'intervention culturelle de l'État ravive les concurrences pour la détention de la parole légitime en matière de culture, les politiques de la langue réactivent les luttes pour l'autorité linguistique. Et, alors que l'espace des agents ayant voix au chapitre culturel est relativement circonscrit, les enjeux linguistiques peuvent mobiliser, bien au-delà des cercles lettrés, des groupes sociaux dont la liste reste très ouverte. L'invocation rituelle par les promoteurs de l'intervention publique de la « tradition séculaire » qui, en France, relie la langue et l'État, doit ainsi s'associer à la dénégation, non moins rituelle, d'une « mainmise » de l'État sur la langue. Les dispositifs d'action publique mettent en scène la « concertation », ils sont présentés comme incitatifs plus qu'impératifs, ils jonglent avec des registres de légitimation qui vont de la science à « l'opinion publique », de la mise en garde contre la concurrence commerciale à l'invocation de la « mission » nationale. Et ce n'est sans doute pas un hasard si la question des moyens à employer, qui n'a en l'espèce rien de simplement technique, se trouve régulièrement placée au cœur des hésitations et des controverses (faut-il légiférer, réglementer, prévoir des sanctions, « sensibiliser l'opinion », etc.) : au travers des formes légitimes de l'intervention de l'État se jouent la définition des rapports légitimes entre la langue et l'État et, partant, la légitimité de l'État à intervenir.

La diversité sociale des agents engagés dans la production des politiques linguistiques ; le travail politique d'euphémisation qu'implique leur conduite : ces deux caractéristiques ne sont pas sans liens. La multiplicité des agents et groupes sociaux potentiellement intéressés aux questions linguistiques conduit à faire de la politique de la langue une intervention sous surveillance. Les problèmes de légitimation auxquels elle s'expose conduisent en retour à rendre particulièrement nécessaire l'intégration d'agents et de groupes sociaux multiples et divers dans sa production. Si l'on peut poser, à titre d'hypothèse, que ces caractéristiques forment les contraintes structurelles dans lesquelles sont prises les politiques linguistiques des sociétés pluralistes

contemporaines, elles s'imposent cependant de manière différente dans le temps. Sans doute leur poids s'est-il accru depuis le début des années 1960 — c'est là une seconde hypothèse — compte tenu notamment des transformations sociales qui, comme l'augmentation de la part relative du capital culturel, contribuent à augmenter l'étendue et l'intensité sociales des intérêts linguistiques, et d'autre part, des transformations qui ont affecté la définition des fonctions légitimes de l'État et des modalités légitimes de son action tout au long de cette période. Et de fait, c'est non seulement la diversité de l'espace de production des politiques de la langue qu'on observe, mais aussi sa diversification progressive (1). Et de fait, c'est non seulement le caractère euphémisé de ces politiques qui apparaît, mais aussi une tendance à leur euphémisation croissante (2).

1. La politique du français : espace des prises de position et espace de production

Les questions de langue sont construites selon les logiques et les intérêts propres à chacun des espaces et des groupes sociaux engagés dans leur traitement. Elles renvoient aux luttes pour la définition du « bien écrire » au sein du champ littéraire, aux normes véhiculées et fonctions assurées par l'appareil scolaire, à l'observation distanciée des changements linguistiques par les linguistes, ou encore aux multiples problèmes sociaux et politiques construits par et pour les groupes d'intérêt et les instances politico-administratives qui s'y consacrent. La politique de la langue française est produite au sein de ces différents espaces, et dans les relations de coopération et de concurrence qu'ils entretiennent. Des alliances conjoncturelles ou durables se nouent entre ces différents groupes (comme entre l'Académie française, les groupes d'intérêt et les organes gouvernementaux). Des espaces de discussion sont instaurés, avec notamment les différents conseils et commissions organisés par le gouvernement. Ces relations sont aussi fortement concurrentielles. Elles sont en particulier marquées par des luttes pour la détention de la parole légitime sur la langue, que ces luttes soient orientées vers l'obtention ou le maintien d'une position prééminente garantie par l'État dans la définition de ses politiques, ou tournées contre la concurrence étatique que génère son intervention. Dans ces alliances et ces concurrences, se joue l'imposition du cadre dans lequel les problèmes de langue seront traités par l'État, c'est-à-dire à la fois la définition des agents autorisés à prendre part à leur traitement, la définition de leurs relations (les « règles du jeu »), et la définition des catégories de perception au travers desquelles ils seront traités.

Les transformations du traitement social et politique de la langue (*i.e.* des formes du « travail social » dont elle fait l'objet) s'inscrivent ainsi dans celles qui ont affecté chacun de ces espaces et les relations qu'ils entretiennent. De la création de l'Académie française à la fin du XVIII^e siècle, ce traitement a surtout consisté en l'établissement d'une langue lettrée et savante, dans les relations entre l'Académie et la cour³¹⁴, cette langue permettant en retour la sélection des élites administratives et la centralisation étatique. À partir de la seconde moitié du XIX^e puis surtout au cours de la III^e République, il a été pensé en référence à l'accès d'un nombre croissant de citoyens à l'instruction³¹⁵. Si, sans doute, ce traitement n'a à aucun moment été opéré par un groupe unique (les Académiciens ou les pédagogues), selon une logique exclusive (l'excellence littéraire ou l'alphabétisation), force est cependant de constater qu'il s'inscrit, depuis le milieu des années 1960, dans un système de relations beaucoup plus étendu et complexe, et qu'il s'opère par conséquent selon des logiques de plus en plus diversifiées. C'est là une première transformation importante. Et si, de l'établissement des statuts de l'Académie française aux politiques scolaires de la III^e République, l'État est partout présent en établissant les cadres dans lesquels sont pensées et construites les questions linguistiques, c'est l'établissement d'une bureaucratie linguistique d'État qui s'opère au cours de cette même période. C'est aussi cette transformation qu'il faut souligner. Pour transposer les termes de Norbert Élias, depuis les débuts d'une « politique de la langue française » au milieu des années 1960, la configuration dans laquelle s'inscrit le traitement socio-politique du français s'est considérablement élargie : des chaînes d'interdépendance relient désormais des agents engagés dans les instances internationales de la francophonie aux académiciens, aux représentants professionnels des commissions de terminologie, etc. L'État forme le « centre de forces » de ces interdépendances multiples.

Des interdépendances multiples

Il suffit, pour se donner une idée de la diversité des agents et de l'étendue des relations au principe de la politique de la langue française, de retracer le parcours suivi par les néologismes qui forment la pierre angulaire de cette politique — et l'on pourrait faire de même à propos des grandes réformes récentes, féminisation des noms de métier ou rectifications orthographiques. Des termes comme *baladeur* ou *logiciel* — en lieu et

³¹⁴ Voir notamment Fumaroli Marc, « La coupole », (1986), repris in *Trois institutions littéraires*, *op. cit.*, p. 9-109.

³¹⁵ Voir notamment les travaux déjà cités de Mariangela Roselli.

place de walkman et software —, pour prendre deux exemples d'intégration réussie dans l'« usage », ont été conçus dans des commissions de terminologie, où siègent des fonctionnaires, des lexicologues, des hommes de lettres, des représentants des professions concernées et de groupes de défense de la langue. Ils ont été confrontés aux termes employés dans d'autres pays francophones, et l'avis de leurs représentants a pu être sollicité. Ils ont enfin été soumis à l'approbation de l'Académie française³¹⁶. Leur destin dépendra ensuite de la bonne volonté des différents prescripteurs linguistiques (éditeurs de dictionnaires, journalistes, etc.), et des fonctionnaires, publicitaires, industriels et commerçants à les utiliser³¹⁷. L'un des buts de cette recherche consiste à établir aussi précisément que possible la cartographie de cet espace étendu, de saisir les modalités d'intervention de chacun des principaux agents qui y prennent place et les types de relations qu'ils entretiennent. On doit pour l'instant, faute d'avoir déjà réalisé les multiples enquêtes que cela nécessiterait, se contenter d'un premier repérage.

Sans doute les agents du champ littéraire et, en particulier, les écrivains, sont-ils parmi les premiers agents sociaux — historiquement et en importance — à parler de la langue, à modeler ses représentations et à agir sur elle. Le jugement linguistique forme l'une des premières modalités de sélection à l'entrée du champ littéraire³¹⁸. L'illustration et la diffusion d'un usage légitime de la langue font partie des fonctions sociales constitutives du métier d'écrivain. Et la langue occupe une place centrale dans les entreprises de subversion internes au champ littéraire. Quand celles-ci consistent à vouloir rapprocher la langue littéraire et la langue populaire, c'est-à-dire à rapprocher dans le même temps les littérateurs et le peuple — que l'on pense, pour prendre des exemples radicalement différents, à Louis-Ferdinand Céline ou à Raymond Queneau — elles rejoignent les multiples chassés-croisés qui jalonnent l'histoire du champ littéraire, par lesquels des agents tentent dans le même mouvement de faire politiquement de la littérature et littérairement de la politique, affirmant ce faisant leur position dans le champ littéraire et leur prétention littéraire à une fonction politique³¹⁹.

³¹⁶ C'est obligatoire avant la publication au *Journal Officiel* depuis 1996.

³¹⁷ Lorsque j'écris walkman et software, la correction automatique de mon traitement de texte me signale que ce sont des anglicismes et m'indique les équivalents proposés par le *JO*.

³¹⁸ Voir *a contrario* les formes de relégation que le champ littéraire concentré à Paris fait subir à des écrivains géographiquement périphériques coupables d'« écarts d'écriture ». Meizoz Jérôme, « Le droit de “mal écrire”. Trois cas helvétiques (XVIIIe-XXe s.) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 111-112, 1996, p. 92-109 ; « Le “bien écrire” comme droit d'entrée dans le champ littéraire française. Portrait de C.F. Ramuz (1878-1947) en métèque », *Regards sociologiques*, 1999, 17-18, p. 127-135. Le premier article, riche en notations sur les relations entre légitimité linguistique et légitimité littéraire, relève également les tentatives d'émancipation ou de subversion à l'égard de l'orthodoxie imposée par le centre.

³¹⁹ Sur ces questions, voir « Artistes/politiques », *Sociétés et représentations*, 11, février 2001, notamment l'introduction de Benoît Lambert et Frédérique Matonti. Voir aussi nos travaux sur le révolutionnarisme culturel des promoteurs du théâtre du peuple : « Les prémices de la démocratisation

Si ces éléments doivent être rappelés, ce n'est pas seulement parce qu'ils forment l'arrière plan intellectuel des débats et politiques de la langue française. C'est aussi parce qu'en prenant pour objet l'une de leurs prérogatives historiquement constituées, l'intervention linguistique d'État renvoie nécessairement au rôle social des écrivains : elle le concurrence ou elle l'utilise. C'est aussi, et de ce fait même, parce que plus directement encore des écrivains font, à partir de la langue, l'interface entre le littéraire et le politique, voire interviennent effectivement dans les politiques linguistiques d'État.

À partir de sa constitution lors de la première guerre mondiale et au moins jusque dans les années 1970, l'organisation gouvernementale de la diffusion de la culture française à l'étranger — c'est-à-dire prioritairement de la langue — emploie à son service nombre d'écrivains (Jean Giraudoux, Paul Claudel, Jacques de Bourbon Busset, etc.). On l'a vu avec Étiemble, mais l'on pourrait citer aussi Francis Ponge³²⁰ ou Dominique Noguez³²¹, pour prendre là encore des exemples très différents : des écrivains prennent des positions publiques qui jouent un rôle décisif dans la politisation des questions de langue et en appellent au rôle de l'État. Certains participent à des groupements de défense de la langue (comme Georges Duhamel) ou à des organismes officiels³²².

L'on peut, à titre d'hypothèse, distinguer cinq principaux pôles de l'engagement des écrivains dans les politiques linguistiques. L'on pourrait, schématiquement, les répartir autour de deux axes : la plus ou moins grande consécration obtenue dans le champ littéraire et le degré d'autonomie — des littérateurs « purs » à ceux qui doivent leur position à des investissements dans d'autres espaces que le champ littéraire (les médias, la politique ou l'université). Pour les agents les plus reconnus et les plus autonomes du champ littéraire, les prises de position politico-linguistiques forment le prolongement d'un projet littéraire original établi en fonction des règles et des logiques internes au champ littéraire. Des essais et articles dans les revues littéraires plus que des tribunes dans les journaux, des appels au changement littéraire plus qu'à la vigilance de

culturelle. Les intellectuels, l'art et le peuple au tournant du siècle », *Politix*, 24, décembre 1993, p. 36-56 et *La politique culturelle*, *op. cit.*, notamment p. 38-61.

³²⁰ Voir notamment Ponge Francis, *Pour un Malherbe*, Paris, Gallimard, 1965.

³²¹ Le polygraphe Dominique Noguez, à la fois romancier, essayiste, critique littéraire et auteur de plusieurs livres sur le cinéma, a publié de nombreux textes et articles de journaux sur l'évolution politico-linguistique du français partiellement recueillis dans Noguez Dominique, *La colonisation douce : feu la langue française ? Carnets 1968-1998*, Paris, Arléa, 1998, qui fait dans le même temps la chronique des débats sur ces questions.

³²² Il faudrait bien sûr, plus précisément qu'on ne peut le faire ici, replacer ces engagements en matière de langue dans la logique d'autres prises de position publiques : celles de Georges Duhamel, sur la « menace américaine » qu'il dénonce dès 1930 dans ses *Scènes de la vie future*.

l'ensemble de la société, une intégration faible aux entreprises de politique linguistique — et souvent une certaine défiance à leur égard — forment autant de caractéristiques d'interventions importantes du point de vue du champ littéraire mais, semble-t-il, marginales pour l'intervention publique — comme celles de Raymond Queneau ou de Francis Ponge. Au-delà des prises de position et des œuvres individuelles, il faudrait aussi de ce point de vue étudier le rôle d'organisations collectives de défense des écrivains, comme la Société des gens de lettres.

Le pôle opposé est constitué par des écrivains sans œuvre littéraire véritablement reconnue, et prédisposés de ce fait même à chercher ailleurs leur reconnaissance comme écrivain : en l'occurrence au travers de ce marqueur de l'identité d'écrivain que constitue le maniement de la langue et le discours sur la langue. Les investissements dans le traitement des questions de langue, au travers par exemple des groupes de défense du français, forment alors un engagement par compensation, qui dessine souvent un profil politiquement et culturellement conservateur — avec l'Académie française comme modèle. Cet engagement par compensation ne s'oppose toutefois pas forcément à l'engagement plus directement politique qui a fourni à la gauche et particulièrement au PCF des générations d' « intellectuels de parti », au moins jusqu'au début des années 1980³²³. Le trajet qui mène l'écrivain à moitié accompli à surinvestir dans l'orthodoxie langagière et à prendre fait et cause pour la défense de la langue peut recouper la trajectoire culturelle et politique qui conduit l' « instituteur des masses » à faire de la langue un enjeu de luttes indissociablement culturel et politique. C'est sans doute de ce côté des régions inférieures du champ littéraire qu'il faut chercher les soutiens actifs des entreprises de défense de la langue.

Les troisième et quatrième pôles rassemblent des agents occupant des positions plus hautes dans le champ littéraire et dans l'espace social en général, mais éloignés du pôle de la littérature « pure » du fait de leurs activités plurielles et de leur présence simultanée dans plusieurs espaces. C'est le cas de ceux qui allient création littéraire et érudition. Que l'on pense au cas des (nombreux) écrivains universitaires qui rédigent romans, poésies ou pièces de théâtre d'une main et travaux historiques, exégèses et études linguistiques, littéraires ou esthétiques de l'autre. Ces deux activités distinctes, c'est l' « amour de la langue » qui les relie, les discours sur la langue qui permettent d'en réduire la distance et d'en cumuler les crédits — comme dans le cas de René Étiemble. C'est le cas également de ceux que Louis Pinto appelle les « néoconservateurs culturels ». Plus jeunes, ils « doivent leur apparition à l'atténuation des frontières entre

³²³ Voir à ce propos les travaux de Frédérique Matonti et ceux de Bernard Pudal.

le champ universitaire et d'autres champs (presse, édition, revues intellectuelles...) », particulièrement marquée à partir du début des années 1980.

« Pourvus de quelques-uns des attributs génériques de l'excellence scolaire — titres, postes et dispositions —, ils ont successivement bénéficié du relâchement des censures académiques quand l'espace des possibles s'est ouvert, et tiré les profits de l'orthodoxie culturelle quand ils se sont sentis tenus de défendre un capital culturel précaire contre une conspiration de savants objectivistes et de barbares des banlieues. »³²⁴

Danièle Sallenave ou Alain Finkielkraut en sont exemplaires, qui donnent à leur défense des humanités les allures d'un combat « progressiste », « républicain » voire « anticapitaliste »³²⁵. C'est de ces deux côté-ci du champ littéraire qu'il faut sans doute chercher cette fois les prescripteurs littéraires et les cautions intellectuelles des politiques linguistiques.

C'est l'Académie française, institution intermédiaire entre lettres et pouvoir d'État, qui forme le dernier et principal pôle de la participation des gens de lettres aux politiques linguistiques d'État. De l'Académie, on connaît l'histoire ancienne, quand elle contribue à la normalisation du français et aux prémices de la constitution d'un champ littéraire³²⁶, moins bien l'histoire récente³²⁷, et très mal la sociologie contemporaine³²⁸.

³²⁴ Pinto Louis, « Épreuves et prouesses de l'esprit littéraire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 123, 1998, p. 60.

³²⁵ Sur Danièle Sallenave, voir par exemple Lahire Bernard, *L'invention de l'« illettrisme »*, *op. cit.*, p. 299-304. On a analysé les campagnes des nouveaux et moins nouveaux gardiens du temple culturel à l'occasion de l'analyse des controverses nouées autour de l'intervention culturelle étatique dans *La politique culturelle*, *op. cit.*, p. 293 et suivantes. On se permet également de renvoyer à notre article « Politiques culturelles et polémiques médiatiques », *Politix*, 24, 1993, p. 5-19.

³²⁶ Cf. surtout Viala Alain, *Naissance de l'écrivain. Sociologie de la littérature à l'âge classique*, Paris, Minuit, 1984, qui ne fait qu'évoquer (p. 34 et suivantes) l'activité académique de normalisation de la langue. Voir aussi, du même auteur, *La naissance des institutions de la vie littéraire en France au XVIII^e siècle (1643-1665)*, Thèse d'État, Université Paris III, 1983.

³²⁷ Parmi les travaux disponibles, on se référera surtout, pour les années 1940 à Sapiro Gisèle, *La guerre des écrivains. 1940-1953*, Paris, Fayard, 1999.

³²⁸ Il n'y a pas d'analyses récentes qui donneraient ne serait-ce qu'un aperçu systématique des positions d'origine des académiciens. Une thèse — malheureusement non traduite — fournit cependant une série de notices biographiques, des extraits d'entretiens et une recension des interventions publiques des membres de l'Académie française et des principaux organismes privés et publics traitant de la langue : Frey Brigitte, *Die Académie française und ihre Stellung zu anderen Sprachpflegeinstitutionen*, Philosophische Dissertation der Neuphilologischen Fakultät der Universität Tübingen, 1995 (centre de documentation de la DGLF). Dans un tout autre genre, on lira également avec intérêt l'article non signé (il est écrit par André Siegfried, lui-même académicien) qui, à partir du récit de la candidature de Paul Morand en mai 1958, tend à montrer l'importance que conserve alors le « parti vichyssois » ou, à tout le moins, « le vieil esprit de droite » à l'Académie. « Les élections à l'Académie française. Analyse d'un scrutin significatif : l'échec de M. Paul Morand », *Revue française de science politique*, VIII (3), septembre 1958, p. 646-654. À propos des élections à l'Académie française, voir également l'article de René Rémond dans Perrineau Pascal, Reynié Dominique, *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses de sciences po, 2001.

Et c'est, en particulier pour le XXe siècle, davantage comme institution du champ littéraire que comme instance de régulation linguistique qu'elle a été étudiée³²⁹. Cette faiblesse des travaux d'analyse contraste avec l'accumulation des discours d'auto-célébration des « immortels » — ne serait-ce que dans les discours de réception et les réponses — et leur dénonciation symétrique, par les candidats malheureux ou les nouvelles générations successives — dont Alphonse Daudet a donné une expression littéraire dans *L'Immortel* en 1888³³⁰. Un premier travail s'impose donc, qui établirait pour la période qui nous intéresse les formes que prennent précisément ce qui apparaît comme les caractéristiques structurelles de cette institution : très forte homogénéité du recrutement social (dans la grande et la moyenne bourgeoisie) à peine voilée par la relative diversité des origines professionnelles (lettres, université, politique) ; prédominance d'options sociales, politiques et culturelles conservatrices. On pourrait alors établir la diversité, le poids relatif et les relations des positions qui structurent cet espace qu'on ne saurait considérer comme parfaitement homogène formé par l'Académie. Il faudrait sur cette base analyser les prises de position individuelles et collectives des académiciens sur les questions de langue, au travers notamment des traditionnels « Discours sur l'état de la langue », adresses publiques, articles de presse, rapports, ouvrages, etc³³¹. L'on pourrait ainsi saisir les divers rôles au travers desquels s'exerce cette autorité linguistique par excellence et leurs éventuels changements. Il faudrait enfin restituer les types de relations qu'entretiennent des académiciens à titre individuel et l'Académie comme institution avec les autres agents sociaux et institutions engagés dans la production des politiques de la langue française, et mesurer ce faisant la place qu'ils et qu'elle occupe(nt) dans la définition de ces politiques.

De ce vaste programme, on ne peut ici que donner quelques éléments concernant le dernier point. L'on peut à ce propos formuler l'hypothèse suivante : la concurrence objective qu'occasionne le développement de l'intervention gouvernementale pour la langue française conduit à un renforcement, particulièrement visible au cours du secrétariat de Maurice Druon (1985-1999), des « relations extérieures » — au double sens des relations nouées à l'extérieur de l'institution et des interventions publiques,

³²⁹ Voir cependant pour une partie la IIIe République Caput Jean-Pol, *L'Académie française et la pureté de la langue française entre 1889 et 1935 : l'orthographe et la prononciation*, thèse de lettres, Université Paris IV, 1977. Ce travail porte essentiellement sur une analyse linguistique interne des préconisations de l'Académie. Quelques indications « contextuelles », sur le fonctionnement de l'Académie et ses rapports avec « le public » sont données, de manière assez allusive, p. 429 et suivantes.

³³⁰ S'y ajoutent nombre de récits plus ou moins anecdotiques ou humoristiques : voir par exemple Royer Jean-Michel, *François Mitterrand élu à l'Académie française : discours de réception et autres textes de circonstance*, Paris, Balland, 1989 ; Silatsa Nicolas, *La Tribu des immortels : Voyage à l'intérieur de l'Académie française*, Paris, éditions de Paris, 1989 (photos et anecdotes).

³³¹ Pour une première recension, voir : Frey Brigitte, *Die Académie française... op. cit.*

dans la presse ou ailleurs — qui permet à l'Académie de maintenir une position centrale non seulement dans les débats sur la langue mais aussi, en pratique, dans la définition et la conduite des politiques linguistiques gouvernementales³³². Autrement dit, la position défensive collectivement adoptée par l'Académie en matière de langue est, autant que la perpétuation d'une tradition, une manière de défendre sa propre position, non seulement contre les « attaques » que subirait la tradition lettrée, mais aussi contre la remise en cause du monopole académique de l'autorité linguistique par les prétentions — notamment gouvernementales — à traiter des problèmes de la langue.

Jusqu'au début des années 1970, un partage implicite des rôles conférait au gouvernement la « promotion » du français, notamment à l'étranger, et réservait à l'Académie la fixation de l'usage et la définition du lexique. Avec notamment la constitution des commissions officielles de terminologie au sein des ministères à partir de 1970, puis avec les tentatives de réforme affectant la langue (rectifications orthographiques, féminisation), cette répartition est mise à mal, et empiète de fait sur les prérogatives historiquement conquises par l'Académie.

L'allocution pleine d'implicite de François Mitterrand devant l'Académie française à l'occasion de son trois cent cinquantième anniversaire le 12 décembre 1985 donne une idée des concurrences qui se jouent entre gouvernement et Académie autour de la production terminologique. « L'invention, la définition, la traduction d'une grande quantité de mots constituent ce que le Commissariat général de la langue française, que j'ai institué voilà dix-huit mois, transforme peu à peu en impératif national : la terminologie. Un impératif que vous connaissez bien, mesdames et messieurs, puisque telle est l'une de vos tâches principales depuis trois siècles et demi, comme l'avait voulu votre fondateur. » L'allocution se termine en appelant à « l'union des efforts de tous » pour assurer la vitalité de la langue française³³³.

L'Académie intensifie dès lors son rôle de « vigie linguistique », multipliant les interventions — le plus souvent critiques — concernant tantôt les médias³³⁴, tantôt le champ scientifique³³⁵, les effets néfastes sur la langue des « méthodes pédagogiques contestables » qui auraient gagné l'école à partir de la fin des années 1960 ou, comme on l'a vu, le « déclin » de la langue parlementaire. Tout se passe alors comme si les

³³² Il faudrait aussi replacer cette évolution dans celle qui affecte la place — déclinante — de l'Académie dans le fonctionnement du champ littéraire. C'est sans doute là aussi une explication du surinvestissement dans les questions de langue.

³³³ Cité in Commissariat général de la langue française, *Rapport annuel*, 1986, p. 104.

³³⁴ Cf. la lettre ouverte que Maurice Druon adresse au président du CSA après avoir relevé des « fautes flagrantes » dans la bouche des présentateurs et journalistes de la presse audiovisuelle, *Le Figaro*, 4 mai 1993.

³³⁵ Les échanges avec l'Académie des sciences concernant la place du français dans les publications et manifestations scientifiques sont renforcés. En 1955 déjà était créé un Comité consultatif du langage scientifique à l'Académie des sciences.

académiciens cherchaient à conjurer l’empiètement gouvernemental sur leur territoire par l’ouverture de nouvelles « terres de mission », par la réaffirmation des positions occupées ou, à tout le moins, par la revendication d’un partage des compétences — comme en témoigne la création en 1988 d’une commission de la francophonie au sein de l’Académie, deux ans après l’instauration du secrétariat d’État qui en a la charge.

Ces luttes pour la définition des prérogatives respectives du gouvernement et de l’Académie, on en a une illustration dans les attitudes nettement différenciées adoptées par le secrétaire perpétuel à propos des grands dossiers de politique linguistique de ces dix dernières années. Les attermoissements et dissensions internes à l’Académie en témoignent : ce ne sont pas en eux-mêmes les contenus de la réforme de l’orthographe ou des projets de féminisation des noms de métier qui ont conduit à la réprobation académique — qu’il serait par ailleurs trop simple d’imputer au fait que des gouvernements « de gauche » les avaient portés. Ce qui est plus profondément en cause, c’est qu’ils opèrent le transfert de l’Académie vers l’État de l’autorité à définir — fût-ce de manière indicative — des normes grammaticales et orthographiques. De manière comparable, la mise au point de Maurice Druon à propos du *Dictionnaire des termes officiels de la langue française* qu’il propose de rebaptiser *Lexique des néologismes recommandés* est bien faite pour rappeler que l’Académie et elle seule est en mesure de produire un « dictionnaire officiel de la langue française »³³⁶. En revanche, la loi Toubon avait tout pour recueillir le soutien académique : elle reprend le thème souvent abordé par les académiciens de la chasse aux anglicismes et fixe des conditions légales d’emploi du français sans intervenir sur son « corpus »³³⁷. Autrement dit, elle complète l’action de l’Académie mais n’empiète pas sur ses prérogatives.

Au-delà des débats par lesquels les académiciens défendent les prérogatives de leur corps, l’institution académique reste de fait très présente dans la conduite des politiques linguistiques gouvernementales. Si l’affirmation de la politique culturelle a pu s’opérer en reléguant l’Institut, et en particulier l’Académie des Beaux-Arts longtemps dominante, il en va tout autrement en matière de langue. Au moins jusqu’au milieu des années 1980, les différentes commissions officielles laissent une place importante à des membres de l’Académie française. Cette place est aujourd’hui sensiblement moins importante, mais il demeure impensable de se dispenser de la consultation académique,

³³⁶ Le secrétaire perpétuel argumente : 1. que ce n’est pas un dictionnaire ; 2. que l’expression « termes officiels » ne recouvre pas ceux qui figurent dans le texte (seules des mots tels que « franc » ou « constitution » sont des « termes officiels ») ; 3. que cette liste réunit des expressions alambiquées qui ne sont pas des mots simples.

³³⁷ Voir par exemple l’entretien que Maurice Druon accorde au *Quotidien de Paris* du 15 juin 1994, dans lequel il affirme qu’« il faut légiférer » et que « l’Académie soutient la loi ».

pour les projets de réforme et, depuis la modification intervenue en 1996, avant la diffusion des nouveaux termes recommandés.

En lien avec l'Académie et les agents du champ littéraire — même si ces liens prennent le plus souvent la forme de relations de concurrence — les agents du champ éducatif — et en particulier ceux de l'enseignement littéraire — et les linguistes savants sont eux aussi parties prenantes aux politiques du français. Au conflit classique entre écrivains et grammairiens, les premiers défendant l'« inspiration » et le « génie » contre l'usage raisonné et la règle des seconds³³⁸ s'est superposé celui qui, à travers l'opposition entre l'« amour » de la langue et les formes dépassionnées de son observation et de sa transmission, renvoie dos à dos la « responsabilité » des gardiens de l'ordre linguistique (académiciens et écrivains légitimistes) et le « laxisme » des linguistes qui fonde en raison scientifique la « démission » des pédagogues³³⁹.

Il ne faudrait pas, bien sûr, se représenter ces concurrences comme l'affrontement de blocs homogènes. Les gardiens de l'orthodoxie lettrée au sein de l'appareil scolaire — que l'on pense au rôle joué par la Société des agrégés — trouvent, comme les grammairiens, des alliés parmi les écrivains d'établissement et les membres de l'Académie, desquels se rapprochent certains linguistes. Et des écrivains, comme lors des débats sur l'orthographe ou la loi Toubon, rejoignent des pédagogues et linguistes dans une commune hostilité au purisme.

Le champ éducatif et celui de la science linguistique ne sont toutefois pas dans des situations analogues quant à la définition des politiques de la langue. Si l'appareil scolaire et les politiques d'enseignement du français ont pu historiquement se confondre avec la politique de la langue (la politique du français se résumant pour l'essentiel à l'organisation de l'apprentissage de la langue, comme sous la III^e République), la différenciation progressive d'une politique linguistique est venue concurrencer le pouvoir scolaire — celui des organisations d'enseignants comme celui du ministère de l'Éducation nationale — dans la définition des problèmes linguistiques, la production des représentations étatiques de la langue et la prescription étatique du rapport légitime à la langue. Plus encore, les problèmes linguistiques sont fréquemment construits, et pas

³³⁸ Voir Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire*, *op. cit.*, p. 46 et suivantes. Les questions de langue prennent place dans les concurrences plus générales entre esprit littéraire et esprit scientifique qui ne sont sans doute jamais aussi fortes que lorsque l'idéal scientifique est importé dans le domaine littéraire, ou appliqué à des objets — comme l'usage de la langue — dont les littérateurs peuvent, ou on pu, revendiquer le monopole. Voir à ce propos la très utile mise en perspective de Pudal Bernard, « Les usages politiques de la symbolique lettrée », in Seibel Bernadette (dir.), *Lire, faire lire. Des usages de l'écrit aux politiques de lecture*, Paris, Le Monde éditions, 1995, spécialement p. 343-352. Voir aussi Bourdieu Pierre, *Homo academicus*, Paris, Minuit, 1984, notamment p. 149 et suivantes, sur lequel Bernard Pudal fonde en partie son analyse.

³³⁹ Les conflits entre écrivains, puristes et linguistes sont perceptibles dès la fondation de la linguistique comme discipline. Cf. Bengtsson Sverker, *La défense organisée... op. cit.*, p. 15-16.

seulement par les puristes, comme une conséquence de la « crise » plus générale de l'école dans la transmission des normes culturelles et sociales. L'école, vecteur par excellence de la diffusion de la langue de l'État, serait en la matière coupable de carences auxquelles des politiques linguistiques devraient remédier, quand elle n'est pas désignée comme l'origine du mal. Ces accusations prennent place et sens dans celles dont l'école est plus généralement la cible depuis la massification du système scolaire : « baisse du niveau », renoncement à l'apprentissage scolaire des normes sociales, etc. Les réformes de l'enseignement du français, comme le Plan de rénovation de 1971, insistant à la fois sur une approche plus « scientifique » de la grammaire et sur l'objectif du « développement de la maîtrise expressive pour tous » au-delà de l'inculcation des normes et de la présentation didactique du panthéon des lettres classiques ont également conduit à ce que les « défenseurs de la langue » accablent l'école de tous les maux linguistiques³⁴⁰. Plus récemment, les déclarations des ministres Claude Allègre pour qui l'anglo-américain devrait désormais être considéré comme une langue maternelle, ou de Ségolène Royal, déléguée à l'enseignement scolaire soutenant l'organisation d'ateliers de rap à l'école, ont ravivé la dénonciation de la « démission » scolaire. Et si l'école est intégrée à la politique de la langue française globalement entendue, c'est désormais essentiellement par le biais du « retour aux fondamentaux » — avec la réaffirmation de l'apprentissage du français à l'école primaire comme principale mission, dès le ministère Chevènement en 1984 puis lors de la campagne pour les élections législatives de 1993³⁴¹ et au moment du ministère Bayrou (1993-1995) — autrement dit comme le signe de la reconnaissance d'un « échec » ou de l'« inadaptation » des politiques et pratiques scolaires antérieures³⁴². Il faudrait ainsi, de manière diachronique et en fonction des différents « dossiers » — de l'orthographe aux langues régionales — restituer la place, dont on peut penser qu'elle est déclinante, du champ éducatif dans la définition des politiques linguistiques ; restituer également le relais fourni ou non par les différents agents de ce champ aux réformes linguistiques d'État (orthographe, loi Toubon), c'est-à-dire la plus ou moins grande contribution du système scolaire à l'inscription dans les habitus linguistiques des normes et du rapport à la langue prescrit par l'État.

³⁴⁰ Sur ces réformes, voir Gueunier Nicole, « La crise du français en France », *art. cit.*, notamment p. 7-8. Les innovations pédagogiques dans l'enseignement du français sont évoquées dans Pinto Louis, « Épreuves et prouesses de l'esprit littéraire », *art. cit.*, p. 54. On aura une idée des réactions hostiles qu'elles ont pu susciter du côté des « défenseurs de la langue » en parcourant la revue *Défense de la langue française* en 1971. Voir notamment l'article « Politique de la langue et langue des politiques ».

³⁴¹ Cf. à ce propos Pudal Bernard, « Les usages politiques de la symbolique lettrée », *art. cit.*

³⁴² André Chervel indique ainsi combien les rapports officiels sur l'enseignement du français reprennent la déploration de la « crise du français ». « La langue en déroute », *Le Monde de l'éducation*, juin 1984. Voir aussi, du même auteur, « L'école peut-elle enseigner la langue nationale ? », *Histoire de l'éducation*, 22, mai 1984, p. 85-92.

L'évolution de la place des linguistes est tout autre. Traditionnellement absents (ou presque) de l'Académie française, ils étaient également, jusqu'à une date récente, fort peu présents dans les instances gouvernementales et l'élaboration des projets de réforme. Depuis la fin des années 1980, leur place s'est sensiblement renforcée : la politique de la langue française a, si l'on peut dire, elle aussi, marqué un « tournant linguistique ». Il faut, pour comprendre ce changement, revenir sur les concurrences pour le discours savant sur la langue. Celles-ci peuvent être résumées schématiquement — il faudrait faire ici une véritable analyse du champ de la science linguistique pour nuancer et affiner le propos — en une opposition entre les tenants d'une linguistique normative, proche de la grammaire, et les linguistes formés surtout à partir des années 1960, qui se rapprochent davantage des sciences sociales. Les premiers restent longtemps les seuls à occuper des positions institutionnelles (à l'université ou au CNRS) leur permettant d'être partie prenante aux différents organismes du traitement social de la langue. La revendication de leur compétence spécifique les conduit à critiquer volontiers les « puristes », académiciens, écrivains, qui ont une appréhension esthétisante et non rationnelle de la langue. Elle n'empêche cependant pas l'abandon de toute prétention normative, ni les appels à une intervention (étatique) sur la langue ; mais une intervention qui soit fondée, précisément, sur une analyse raisonnée des évolutions de la langue dont les linguistes revendiquent la capacité à fixer le caractère « positif » ou « négatif ». On trouve, parmi cette génération de linguistes, Alain Guilleumou, professeur à l'école des langues orientales, dont on a vu le rôle au sein de l'Office du vocabulaire français et du Comité d'étude des termes techniques français, et qui fût entre autres membres du Haut comité de la langue française de sa création en 1966 à 1977. De manière comparable, Aurélien Sauvageot cherche à la fin des années 1950 à poser les jalons d'un « dirigisme linguistique » assuré sous l'autorité des linguistes³⁴³.

« Le terme *dirigisme* n'a pas bonne presse et cependant il est le terme approprié dont nous devons nous servir pour désigner la procédure à laquelle nous allons faire allusion. Il s'agit, en effet, de diriger l'évolution de la langue dans un sens déterminé, en appliquant des moyens aussi efficaces que possible. [...] Le dirigisme auquel nous voulons faire allusion ici ne saurait être confondu avec un prétendu conservatisme empirique dont le moins qu'on puisse en dire est qu'il s'est révélé incapable de rien conserver de vraiment valable. Il s'agit de l'intervention concertée et réfléchie de spécialistes qui ont préalablement repéré les points sur lesquels il importe de faire porter soit un effort de conservation, soit un essai de réflexion, soit encore une tentative d'innovation. Ce n'est plus l'interventionnisme négatif de nos puristes et de nos corps constitués, mais une action en vue de perfectionner la

³⁴³ Voir sa série d'articles publiés dans *Vie et langage* : « Pour ou contre le dirigisme en matière de langue », 72, 1958, p. 114-117 ; « Dirigisme et purisme », 85, 1959, p. 200-203 ; « Pour un dirigisme linguistique », 86, 1959, p. 261-264 ; « Qui dit la loi ? », 87, 1959, p. 315-317.

langue afin de la rendre capable d'exprimer avec le plus d'économie et de précision toutes les catégories de pensée qui s'imposent à mesure que les temps avancent. »³⁴⁴

« Force est de songer à l'aide de l'État. Celui-ci se devrait de créer un Institut d'étude de la langue française, où seraient appelés les meilleurs spécialistes du français. Cet Institut devrait siéger dans une Maison de la langue française, où serait rassemblée toute la documentation concernant notre idiome : archives écrites, enregistrements, etc. Nous devrions disposer d'un dictionnaire sur fiches, un immense sommier où tous les mots, toutes les phrases seraient consignés, avec une discothèque où les enregistrements les plus variés seraient conservés. Tous ces documents devraient pouvoir être consultés par tous les chercheurs intéressés, français et étrangers. Un bulletin rendrait compte des travaux poursuivis dans cet Institut. »³⁴⁵

Si ces linguistes participent à l'élaboration de la politique de la langue, on comprend que, dans le même temps, le rôle qu'ils revendiquent se heurte aux positions fortes des académiciens et des « puristes ». Les membres de l'Académie et autres « défenseurs » de la langue restent de fait prompts non seulement à contenir ces velléités savantes, mais aussi, on l'a évoqué plus haut, à leur dénier toute capacité d'intervention, voire à leur imputer une part de responsabilité dans les « problèmes » rencontrés par le français³⁴⁶.

Dans la période récente, les linguistes éloignés des positions normatives n'ont pas seulement critiqué les tentatives d'interventionnisme linguistique³⁴⁷ ; certains d'entre eux — et non des moindres — ont peu à peu trouvé une place grandissante dans la production des politiques de la langue³⁴⁸. On a vu le rôle joué par des linguistes dans la

³⁴⁴ Sauvageot Aurélien, « Pour ou contre le dirigisme en matière de langue », *art. cit.*, cité in Chansou Michel, *Recherche sur la planification linguistique en français contemporain : le Comité d'étude des termes techniques français et l'emprunt linguistique*, Thèse de doctorat en linguistique, Université Paris Nord, 1981, p. 30-31.

³⁴⁵ Sauvageot Aurélien, *Français écrit, français parlé*, Paris, Larousse, 1962, p. 231, cité in De Saint-Robert Marie-Josée, *La politique de la langue française*, *op. cit.*, p. 39-40.

³⁴⁶ « Nous savons bien aujourd'hui que pour la défense du français nous devons compter davantage sur Tahar Ben Jelloun [...] que sur les linguistes français », estime ainsi Philippe de Saint-Robert, intervention in Cesbron Georges (dir.), *Du Bellay*, actes du colloque du 26-29 mai 1989, Presses Universitaires d'Angers, 1990, tome 2, p. 733-734, cité in De Saint-Robert Marie-Josée, *La politique de la langue française*, *op. cit.*

³⁴⁷ Voir par exemple les critiques de la loi Bas-Lauriol et des dispositifs de néologie par les linguistes présentés dans Gaudin François, *Pour une socioterminologie. Des problèmes sémantiques aux pratiques institutionnelles*, Publications de l'Université de Rouen, 1993, p. 48-49. Pour un exemple de la critique linguiste de la « normalisation », en faveur d'une « autogestion langagière », voir Marcellesi Jean-Baptiste, « Glottopolitique », *Langages*, 83, septembre 1986.

³⁴⁸ Notons à titre de comparaison que dans l'Allemagne des années 1980, si les linguistes universitaires répugnent dans leur grande majorité à intervenir dans les débats sur la langue ou en vue d'établir des normes, ce qui leur est vivement reproché par les défenseurs de la langue, une « nouvelle critique linguistique de droite », dont l'un des premiers actes publics fût la publication d'un livre blanc pour la sauvegarde de la langue en 1977, a conduit au rapprochement entre puristes et certains linguistes. Cf. Glück Helmut, Sauer Wolfgang, « La crise de l'allemand », *art. cit.*

réforme de l'orthographe. C'est alors un linguiste, Pierre Encrevé, qui occupe la position de conseiller auprès du Premier ministre pour les questions de langue³⁴⁹. En 1989, on trouve notamment parmi les vingt-deux membres du Conseil supérieur de la langue française³⁵⁰ les linguistes Jean-Claude Chevalier, Pierre Encrevé, André Goosse, Claude Hagège, Bernard Quémada qui ont tous, chacun à leur manière, pris des positions opposées aux attitudes qu'ils dénoncent comme conservatrices, c'est-à-dire hostiles au purisme, à l'instar des linguistes qui les ont précédé³⁵¹, mais aussi, contre ces derniers, critiques à l'égard de tout « dirigisme linguistique ». L'intervention de cette nouvelle génération de linguistes dans la politique de la langue française a alors partie liée avec son évolution « progressiste ».

En relation avec les agents du champ littéraire et membres de l'Académie française qui revendiquent le discours sur la langue comme prérogative, avec les agents du champ éducatif qui se voient assigner sa transmission comme mission, et avec les linguistes qui la construisent comme objet de science susceptible d'applications « expertes », des groupes d'intérêt se sont constitués en constituant la langue comme cause à défendre³⁵². Ces groupes sont nombreux³⁵³ et très variés dans leur histoire³⁵⁴, leurs buts et leurs modes de fonctionnement. On se concentrera ici sur les groupes spécifiquement constitués autour de mots d'ordre concernant la langue française, et notamment sa défense, les groupes à vocation plus large (comme la Société des gens de lettres ou la Société des agrégés) s'intégrant plutôt à l'analyse des différents champs à partir desquels ils interviennent (en l'espèce, les champs littéraires et de l'enseignement). Une enquête systématique devra révéler leurs logiques de constitution, leurs ressources, leurs répertoires d'action et leurs places respectives dans la production des politiques du français, au travers notamment de la mesure des effets de leurs mobilisations sur l'agenda gouvernemental et de leurs modes d'intégration à l'espace de fabrication de

³⁴⁹ Il évoque cette expérience en disant avoir passé trois ans (1988-91) « en tenant d'une main la Constitution, de l'autre le *Cours de linguistique générale* ». Cf. Encrevé Pierre, « La qualité de la langue : une question de politique linguistique ? », p. 367-378. Voir aussi l'entretien de Bernard Quémada, « La langue française vue de l'État », *Mots*, 52, 1997, p. 123-143.

³⁵⁰ Décret du 13 juin 1989.

³⁵¹ L'hostilité au purisme est très largement partagée par les linguistes. Parmi les critiques récentes du purisme par les linguistes, voir entre autres Meschonnic Henri, *De la langue française. Essai sur une clarté obscure*, Paris, Hachette, 1997.

³⁵² Sur la notion de groupe d'intérêt et les relations dialectiques entre le groupe et l'intérêt, voir Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, *op. cit.*

³⁵³ *Répertoire des organisations et associations francophones*, Paris, Documentation française, 1^{ère} édition, 1984, 5^e édition en cours de publication.

³⁵⁴ Voir Bengtsson Sverker, *La défense organisée de la langue française... op. cit.*, sur l'Office de la langue française, p. 29-30, sur l'Office du vocabulaire français, p. 31-35, sur Défense de la langue française, p. 35-37.

ces politiques, des instances consultatives aux agréments délivrés dans le cadre des lois de 1975 puis de 1994. L'on se contentera pour l'heure d'en proposer une vue d'ensemble synthétique.

Il faut en premier lieu distinguer ces groupes en fonction du champ d'intervention qu'ils revendiquent. On peut de ce point de vue identifier quatre principaux cas de figure. Le premier correspond aux groupements qui se fixent comme tâche l'encadrement des pratiques linguistiques d'une profession ou d'un secteur d'activités. Que l'on pense, par exemple, à l'Association pour promouvoir le français des affaires (APFA), à l'Association pour le bon usage du français dans l'administration (1967-1981), à l'Association des informaticiens de langue française (AILF, créée en 1981), ou encore au Comité d'étude des termes techniques français. Certains de ces groupes, parfois anciens, se sont précocement engagés dans la production terminologique — pour contrer les anglicismes — et forment la base du dispositif officiel de néologie mis en place au début des années 1970. D'autres interviennent au plan international, en lien avec les organisations de la francophonie. Le deuxième cas de figure renvoie aux groupes « généralistes », qui ont vocation à traiter de l'ensemble des questions de langue en France : l'Office du vocabulaire français ou, plus récemment, le Droit de comprendre (centré sur la lutte contre les anglicismes), l'Association générale des usagers de la langue française, qui signale les contrevenants aux législations linguistiques, ou l'Association pour la sauvegarde et l'expansion de la langue française (ASSELAF), constituée à l'origine contre le projet de réforme de l'orthographe. Un troisième pôle est constitué autour de la diffusion du français à l'étranger et/ou de la coopération francophone. Que l'on pense au Comité pour le français langue européenne, aux Biennales de la langue française, organisées à partir de 1965, à l'Office du français universel³⁵⁵, à l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) sans parler des groupements qui, comme l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française – Université des réseaux d'expression française (AUPELF-UREF), forment des structures de gestion d'échanges dans l'espace francophone financées par les gouvernements. Il y a enfin les regroupements généralistes qui cumulent défense de la langue sur le plan national et engagement dans les réseaux de la francophonie. C'est en particulier le cas des plus importantes organisations, comme le Conseil international de la langue française créé en 1968 qui

³⁵⁵ Cf. à ce propos Duron Jacques, *Langue française, langue humaine*, Paris, Larousse, 1963.

marque « le début d'une politique terminologique » avec la revue *La banque des mots* (1971)³⁵⁶ ou l'association Défense de la langue française, créée en 1952³⁵⁷.

Si cet ensemble apparaît très vaste et diversifié, il n'en est pas moins relativement coordonné. L'on retrouve en effet, à différentes périodes, des agents qui font le lien entre plusieurs de ces organisations, comme le linguiste Alain Guillerrou (fondateur des Biennales, secrétaire général puis président de l'Office du vocabulaire français, membre de l'ASSELAF, proche de Défense de la langue française), l'écrivain Georges Duhamel (OVF, Cercle de presse Richelieu, DLF...), ou encore Philippe de Saint Robert, très engagé dans la francophonie, co-fondateur de l'ASSELAF et de l'AGULF. Cette coordination passe aussi par des relations étroites qui lient, par exemple, Avenir de la langue française et Défense de la langue française, dont émane Droit de Comprendre (qui regroupe également l'ASSELAF), ou par des regroupements fédératifs comme l'Association francophone d'amitié et de liaison (AFAL). Le regroupement autour de Droit de comprendre donne lieu à des prises de position collectives, comme lors de la diffusion du rapport *La langue française dans tous ses états*, en janvier 1999, ou à l'occasion du « Grand métinge » *La langue française en colère*, à l'Assemblée nationale le 23 février 2000³⁵⁸.

Il est difficile, en l'absence de travaux disponibles, d'évaluer le type et l'importance des ressources respectives de ces groupes à partir des capitaux dont disposent leurs membres. Pour l'essentiel, ces groupes apparaissent comme des organisations peu importantes numériquement, recrutant parmi les positions socialement dominantes, dans les champs littéraire, journalistique, universitaire, politique, administratif et, au moins pour les groupes professionnels ou sectoriels, parmi des chefs d'entreprise et représentants professionnels. C'est en tout cas ce qui apparaît dans les présentations que ces groupes donnent d'eux-mêmes. Sous bénéfice d'inventaire, seule Défense de la langue française dispose d'un nombre important d'adhérents (3000 revendiqués en 2001), et de ramifications locales (au total 14 sections en France et une section suisse). Mais y compris dans ce cas, l'importance du groupe se mesure sans doute moins au nombre d'adhérents qu'aux positions occupées par ses membres actifs, au prestige des

³⁵⁶ Gaudin François, *Pour une socioterminologie*, op. cit., p. 45-70. Sur les associations et organismes privés de terminologie, voir plus particulièrement p. 62-65.

³⁵⁷ Voir « Quarante ans de Défense de la langue française », *Le Figaro*, 20 décembre 1992. Cf. également la revue *Défense de la langue française* éditée par l'association.

³⁵⁸ Cf. *Langue française en colère : manifeste pour une résistance !*, éditions Cahiers bleus – Chronique (in)actuelle, Troyes, 2000.

comités de parrainage et à l'intégration à l'espace de production de la politique du français que cela permet.

Ces organisations entretiennent en effet, au moins pour les plus importantes d'entre elles, des relations étroites avec l'Académie française et-ou avec les administrations gouvernementales. Défense de la langue française a été créée sous les auspices de l'Académie française. Les membres de l'Académie y sont très présents — au moins dans le comité d'honneur de l'association — comme dans beaucoup d'autres associations. Le Conseil international de la langue française a été créé à l'initiative entre autres de membres du Haut comité, et il est reconnu d'utilité publique. L'Association générale des usagers de la langue française a quant à elle été créée sous l'impulsion du Haut comité à la langue, au lendemain du vote de la loi Bas-Lauriol à l'application de laquelle, sur le modèle des associations de consommateurs, elle devait contribuer. L'Association pour promouvoir le français des affaires a été créée en mars 1984 par des membres du Commissariat général à la langue, et est aujourd'hui soutenue par la Délégation générale à la langue française, le Haut conseil à la francophonie, l'Agence pour la francophonie. En sens inverse, on a vu que la constitution des organismes officiels de défense de la langue, au milieu des années 1960, procédait pour une part de la mobilisation de groupes privés. Plus récemment, ce sont les appels lancés dans *Le Monde*³⁵⁹ par les fondateurs d'Avenir de la langue française qui ont contribué à l'inscription sur l'agenda gouvernemental de la révision de la loi de 1975.

En fonction notamment des ressources qu'elles détiennent et des relations qu'elles entretiennent avec les instances gouvernementales de la politique du français, ces groupes mobilisent des « répertoires d'action » différents³⁶⁰. Compte tenu des types de capitaux détenus par leurs membres dirigeants (hommes de lettres, linguistes, académiciens, etc.), on comprend que la production d'écrits soit un registre d'action important. Plusieurs des principales associations éditent ainsi des revues : *Lettre(s)* (ASSELAF), *Défense de la langue française* du groupe éponyme, *Vie et langage* (Office du vocabulaire français, 1952-1974), *La banque des mots* (Conseil international de la langue française), etc. Le rapport des associations cité plus haut en est un autre exemple. Dans cette production écrite abondante, dont il faudrait faire une analyse systématique, plusieurs registres se combinent : le registre esthétique du « beau langage », celui de la « scandalisation » (« l'insupportable domination de l'anglais »,

³⁵⁹ *Le Monde* des 11 juillet 1992 et 1er décembre 1992.

³⁶⁰ On reprend ici l'usage de cette notion forgée par Charles Tilly à propos des modes d'intervention des groupes d'intérêt proposé dans Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., p. 103 et suivantes.

son usage illégitime par des locuteurs français, dans la presse, l'administration ou le commerce), mais aussi celui de l'expertise (recension systématique de l'usage du français dans les organisations internationales, notes de lecture d'ouvrages savants, rubriques étymologiques, etc.)³⁶¹.

L'organisation de colloques, séminaires, et autres débats forme également un mode d'action bien ajusté aux ressources sociales des agents mobilisés. L'Association pour promouvoir le français des affaires organise régulièrement les journées du français des affaires³⁶². Droit de comprendre et Avenir de la langue française organisent régulièrement des rencontres. L'une des activités de Défense de la langue française consiste en l'organisation de petits-déjeuners, déjeuners ou dîners à Paris « autour d'un conférencier de talent », personnalité politique, écrivain, journaliste ou universitaire, venu exprimer ses vues sur les questions de langue. Les sections régionales organisent quant à elles conférences et réunions de travail sur des études de mots ou la situation du français.

Une modalité d'intervention plus originale et largement partagée par ces groupes consiste à organiser des concours et à décerner des prix. Les concours peuvent prendre une forme très scolaire, à l'instar des championnats d'orthographe. Ainsi, depuis 1997, Défense de la langue française organise avec l'Académie française et des établissements scolaires un concours de grammaire et de vocabulaire destiné aux élèves de 4^e, intitulé « Le Plumier d'or » depuis 1999. Parmi les concours, on trouve également « Le mot d'or », organisé par l'Association pour promouvoir le français des affaires qui récompense le meilleur néologisme. Les prix sont beaucoup plus nombreux. Ainsi le prix Roland Dorgelès, décerné à l'initiative des Écrivains combattants (qui regroupent plus de quatre cents hommes de lettres et journalistes) avec le soutien de la DGLF et de l'Académie française, récompense les professionnels de l'audiovisuel « respectant le mieux la langue française »³⁶³. Défense de la langue française décerne le prix Richelieu, également à un journaliste pour la qualité de son français. Ces prix de vertu linguistique, plus proches d'une logique d'exemplarité morale que d'une logique de consécration (celle des prix littéraires), ont aussi leur symétrique : la désignation des « mauvais (locuteurs) français », qui émaille le discours de groupes comme Défense de la langue française ou Avenir de la langue française, avec des listes de ministres, journalistes, chefs d'entreprise, etc., épinglés pour leur mauvais usage de la langue

³⁶¹ Sur ces deux registres, cf. *ibid.*

³⁶² Dont la dixième édition s'est tenue à Paris le 27 novembre 1997.

³⁶³ Ont récemment été distingués Jean-Claude Narcy pour la télévision, Dominique Bromberger pour la radio. Les lauréats se voient entre autres remettre une collection complète de dictionnaires.

(c'est-à-dire en général pour l'usage d'anglicismes), ou pour leur « abdication » face à la « domination linguistique » de l'anglais³⁶⁴. Concours et distinctions fournissent à chaque fois l'occasion de réunions publiques, où la presse est conviée — même si c'est surtout *Le Figaro* qui s'en fait l'écho — entretenant la croyance dans l'importance des questions linguistiques et la croyance dans l'importance de ces groupes pour la défense de la langue.

L'on manquerait cependant l'essentiel si l'on réduisait l'action de ces groupes à quelques manifestations mondaines et autres remises de prix. Certains d'entre eux sont de fait directement intégrés à la conduite de la politique de la langue française. C'est le cas lorsqu'ils sont présents, en tant que tels ou par l'intermédiaire de leurs membres, dans les instances de définition de cette politique (Haut comité, Comité consultatif puis Conseil supérieur de la langue française), ou dans les différentes commissions, en particulier les commissions de terminologie. C'est le cas également compte tenu des modalités d'application des deux principales législations relatives à l'emploi de la langue française : les lois Bas-Lauriol de 1975 et Toubon de 1994. On a vu en effet que ces dispositions légales, à l'exemple du droit de la consommation, prévoient le rôle actif d'associations qui, en lieu et place d'une administration *ad hoc* qui raviverait le spectre d'une « police de la langue », sont autorisées à dénoncer les manquements à la loi linguistique, en adressant directement des mises en garde aux organismes publics et privés, en transmettant les fautes constatées dans l'audiovisuel au CSA, ou en se portant partie civile. Pour la loi de 1975, c'est surtout l'AGULF, active essentiellement à partir de 1980, qui a joué ce rôle. Pour la loi de 1994, cinq associations ont été agréées en 1995 pour trois ans (Association francophone d'amitié et de liaison, Association des informaticiens de langue française, Avenir de la langue française, Conseil international de la langue française, Défense de la langue française), puis trois en 1998 (AFAL, ALAF, DLF). Ces associations qui, comme l'ALAF ou DLF, donnent des indications concernant les démarches à effectuer en cas de constat d'une violation de la loi dans leurs brochures voire, comme dans *Défense de la langue française*, insèrent un constat d'infraction découper, contribuent ainsi à juridiciser les questions de langue en même temps qu'elles confèrent une portée pratique aux obligations linguistiques édictées par l'État.

³⁶⁴ Voir par exemple le « prix de la Carpette anglaise », décerné par ces associations en 1999.

Les formes de la centralisation

Sans doute le lien consubstantiel historiquement établi entre la langue et l'État peut-il faire apparaître la centralité de l'administration étatique en la matière comme une évidence. Cette centralité n'en est pas moins constituée, ou à tout le moins renforcée, dans un processus continu de centralisation.

Ce processus, c'est la spécification et la spécialisation du rôle linguistique de l'État : le traitement des questions linguistiques est progressivement identifié comme fonction à part entière (distingué par exemple des politiques scolaires) et, corrélativement, des agents et institutions d'État revendiquent un champ de compétences proprement linguistique. Autrement dit, la langue française est progressivement mise en administration. Le processus de centralisation, c'est également l'accumulation de toute une série de capitaux — en personnels, financiers, symboliques, informationnels, relationnels — qui rendent possible la politique linguistique de l'État. Cette « administrativisation » reste cependant toute relative, et si des capitaux sont accumulés, ils n'en demeurent pas moins limités. Aussi les organes étatiques de la politique linguistique ne disposent-ils pas des ressources internes qui en feraient de grandes institutions, susceptibles de s'imposer à des institutions fortement établies, comme l'Académie française, ou aux autres groupes investis dans le traitement de la langue. Leur force, et donc la force de l'État, tient davantage à la constitution étatique d'un *centre de forces* autour duquel se constitue l'espace multipolaire où sont discutées et disputées les questions de langue et vers lequel convergent de multiples concurrences, et avec elles de multiples ressources.

C'est la création du Haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française en 1966 qui marque l'étape décisive de la mise en administration de la langue française. Il existait bien, auparavant, des instances centrales engagées dans le traitement des questions liées à la langue, au ministère de l'Éducation nationale avec l'enseignement du français, ou au ministère des Affaires étrangères avec les dispositifs de « rayonnement » culturel et linguistique. Mais, avec le Haut comité, l'ensemble des dossiers linguistiques se trouve pour la première fois rassemblé sous l'égide d'un organisme unique, directement placé sous l'autorité du Premier ministre.

Cette création ne procède pas d'un regroupement administratif. Elle est plutôt précédée et préparée par plusieurs organisations privées qui, souvent en lien avec l'État, ont

prétention à traiter des questions de langue³⁶⁵. C'est le cas de l'Office de la langue française, créé en 1937 par des linguistes et des écrivains³⁶⁶ dont l'activité est interrompue par la guerre. Vingt ans plus tard, l'Office du vocabulaire français présidé par l'écrivain Georges Duhamel lui succède, et s'engage notamment dans des propositions d'équivalences pour les termes d'origine anglo-saxonne, établies sur la base des enquêtes conduites par l'intermédiaire de la revue *Vie et langage*³⁶⁷. Pour le vocabulaire technique, un Comité d'étude des termes techniques français est créé en avril 1954. Présidé par le directeur de Gaz de France, ce comité est patroné par des membres de l'Institut et-ou de grands commis de l'État (comme Francis Perrin, ancien haut commissaire à l'énergie atomique). Des représentants de l'industrie, des linguistes (Alain Guillerrou, Aurélien Sauvageot), et l'association française de normalisation (AFNOR) y participent³⁶⁸. Pour rassembler ces initiatives, des associations comme Défense de la langue française et des intellectuels proches du pouvoir, comme Alfred Sauvy, demandent au tout début des années 1960 la création d'une instance centralisée. L'ancien Premier ministre Michel Debré s'en fait l'écho dans l'ouvrage programmatique qu'il publie après son départ du gouvernement :

« Devant l'invasion des mots nouveaux, des formules étrangères, l'État moderne a un devoir. [...] Un Comité, composé d'un petit nombre de personnalités, pourrait être chargé, après enquête, au cours de laquelle serait demandé l'avis traditionnel de l'Académie, de prohiber l'emploi de certaines tournures. Cette attitude officielle serait un exemple, et, la publicité aidant, aurait de bons effets. Il est utile de donner aux Français le sens de leurs responsabilités à l'égard de la langue française... »³⁶⁹.

Le projet est repris par un jeune haut fonctionnaire, fondateur du Comité pour le français langue européenne (Hervé Lavenir de Buffon, né en 1930), qui propose au

³⁶⁵ Voir à ce propos Bengtsson Sverker, *La défense organisée de la langue française*, op. cit.

³⁶⁶ Parmi eux A. Dauzat, auteur d'un ouvrage sur la défense de la langue française (*La défense de la langue française*, Paris, Armand Colin, 1912) et promoteur d'une réforme de l'orthographe ; André Thérive, auteur d'un livre sur le déclin du français (*Le français, langue morte ?*, op. cit.) ; Ferdinand Brunot, auteur de *l'Histoire de la langue française*, (op. cit.)..

³⁶⁷ Voir la présentation faite par le secrétaire général de l'Office, Guillerrou Alain, « L'office du vocabulaire français et la défense du français », *Vie et langage*, 106, 1961, p. 47-51. En 1960 il est ainsi proposé de remplacer leader par chef, parking par parc de stationnement à voitures, speaker par annonceur ou présentateur, etc.

³⁶⁸ Voir à ce propos Chansou Michel, *Recherche sur la planification linguistique en français contemporain*, op. cit. On consultera en particulier le premier chapitre historique (p. 17-45), le reste de la thèse consistant essentiellement en une comparaison du lexique emprunté et des termes préconisés par le comité.

³⁶⁹ Debré Michel, *Au service de la nation. Essai d'un programme politique*, Stock, 1963, p. 146, cité in De Saint-Robert Marie-Josée, *La politique de la langue française*, op. cit., p. 38, dont on tire plusieurs éléments relatifs à la création du Haut comité. Outre ses orientations politiques dans le sens d'une forte exaltation nationale, les dispositions personnelles de Michel Debré, auteur de nombreux ouvrages, (il sera élu à l'Académie française en 1988), ne sont sans doute pas sans lien avec son traitement des questions de langue. Il était, avec Sauvy, intégré aux milieux technocratiques de la fin des années 1930.

Premier ministre Georges Pompidou la création d'un « Haut comité d'études et d'information sur les problèmes que posent la défense et l'expansion de la langue française » (note du 24 mars 1964). Constitué sur le modèle du récent Haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme (sic), il s'agirait d'un organisme permanent placé sous l'autorité du Premier ministre, dont la mission serait triple : lutte contre l'anglicisation du français « qui porte atteinte à notre mentalité [et qui fera perdre au français] son génie propre », ce dont « notre personnalité nationale [serait] gravement altérée » ; adaptation du français « aux nécessités nouvelles », pour qu'il demeure ou redevienne « la grande langue des sciences et techniques » ; promotion du français comme langue véhiculaire de l'Europe.

Remanié, ce projet sert de base à la création d'un Haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française (HCDEF). En 1973, les références volontaristes à la « défense » et à « l'expansion » sont supprimées, et le HCDEF devient Haut comité de la langue française. Il est doté d'un secrétariat permanent placé sous l'autorité d'un rapporteur général. À partir de 1980, un vice-président est nommé parmi ses membres (la présidence étant assurée par le Premier ministre ou son représentant), et un secrétaire général dirige le secrétariat permanent. Le Haut comité est remplacé en 1984 par deux instances : le Comité (composé de « personnalités ») et le Commissariat (structure administrative) à la langue française. En 1989, ces deux instances sont remplacées respectivement par le Conseil supérieur et la Délégation générale de la langue française. Ces organismes successifs ont été placés sous l'autorité du Premier ministre, jusqu'au rattachement de la DGLF au ministère de la Culture en 1996.

Les membres dirigeants des instances de la politique du français

La vice-présidence du Haut comité est assurée successivement par Jean Cazeneuve (1981-1982) et Gabriel de Broglie (1982). Jean Cazeneuve, né en 1916, ancien élève de l'ENS, agrégé de philosophie, professeur de sociologie à la Sorbonne (1966), a notamment été membre du Comité des lettres de la RTF (1963) puis du conseil d'administration de l'ORTF à partir de 1964). Gabriel de Broglie, né en 1931, énarque, conseiller d'État, est membre de plusieurs cabinets ministériels et commissions gouvernementales dans les années 60-70. Il est en outre membre des instances dirigeantes de l'ORTF, dont il devient directeur général adjoint en 1973, ainsi que de Radio-France. En 1982, il est nommé à la Haute autorité de l'audiovisuel (il sera ensuite président de la commission nationale de la communication et des libertés, CNCL, de 1986 à 1988). Le journaliste Roger Fajardie, né en 1930, assure la vice-présidence du Comité consultatif de 1984 à 1987. Bernard Quémada (né en 1926) est vice-président du Conseil supérieur de la langue française depuis sa création, en 1989. Il est professeur de linguistique, directeur d'études à l'EPHE depuis 1976, directeur de l'INALF depuis 1977. La fonction de rapporteur général du Haut comité est assurée successivement par Philippe Rossillon (1966-1973), Michel Bruguière (avril 1974-avril 1979) ; André Clérici (1979-1980). Michel Bruguière, né en 1938, ancien élève de l'ENS, agrégé d'histoire, est directeur d'études à l'EPHE depuis 1970. Il a occupé de nombreux postes dans des cabinets ministériels à partir de 1967, notamment dans celui du Premier ministre (Pompidou puis Couve de Murville), et à la présidence de la République (1969-1974). André Clérici devient ensuite secrétaire général, et est remplacé à ce poste par Stélio Farandjis, qui l'occupe jusqu'à la création du Commissariat à la langue. Stélio Farandjis, né en 1937, agrégé et docteur en histoire, est maître-assistant à

la Sorbonne jusqu'en 1981. Sont nommés commissaires généraux Philippe de Saint-Robert de 1984 à 1987 puis Bernard Billaud de 1987 à 1989 (né en 1942, ENA, cour des Comptes, directeur de cabinet de Jacques Chirac à la mairie de Paris de 1979 à 1983, puis diverses fonctions à la mairie de Paris-. Depuis 1989, Bernard Cerquiglini (1989-1993) puis Anne Magnant (depuis 1993) se sont succédés au poste de délégué général. Bernard Cerquiglini, né en 1947, ancien élève de l'ENS et agrégé de lettres modernes, est professeur de linguistique à Paris VIII puis Paris VI, et directeur des écoles au ministère de l'Éducation nationale de 1985 à 1987.

Cette centralisation des affaires linguistiques demeure toutefois incomplète. Tous les départements ministériels peuvent peu ou prou revendiquer une compétence linguistique. Le ministère de l'Éducation nationale, en particulier, conserve malgré la constitution d'une administration linguistique, un poids important — le ministre de l'Éducation, par exemple, co-signé les arrêtés de terminologie. Les services du ministère des Affaires étrangères restent quant à eux prépondérants en ce qui concerne la diffusion du français hors de France. L'on comprend ainsi que les défenseurs de la « cause du français » aient pu appeler à la constitution d'un ministère de la langue française, qui autonomiserait et affirmerait la fonction linguistique gouvernementale³⁷⁰. Les seules réalisations en ce sens ont consisté en la création de secrétariats d'État ou ministères délégués à la Francophonie entre 1986 et 1993, date de son rattachement au ministère de la Culture. S'ils avaient compétence en matière d'usage, d'enrichissement et de défense de la langue en France, ces structures étaient toutefois essentiellement centrées sur la dimension internationale du « rayonnement » — comme en témoigne leur fréquent rattachement au ministère des Affaires étrangères.

En comptant le très bref premier gouvernement Rocard en 1988, cinq responsables gouvernementaux se voient confier la Francophonie, de 1986 à 1993. (Sont indiqués entre parenthèses le ministre de tutelle et la date du décret de nomination et d'attribution). 1986-1988, Lucette Michaux-Chevry, Secrétaire d'État à la Francophonie (Premier ministre, 2 mai 1986) ; 1988, Thierry de Beaucé, Secrétaire d'État aux Relations culturelles internationales et à la francophonie (Affaires étrangères, 31 mai 1988) ; 1988-1991, Alain Decaux, Ministre délégué à la Francophonie (Affaires étrangères, 22 août 1988) ; 1991-1992, Catherine Tasca, Ministre délégué à la Francophonie (Affaires étrangères, 21 octobre 1991) ; 1992-1993, Catherine Tasca, Secrétaire d'État à la Francophonie et aux relations culturelles extérieures (Affaires étrangères, 24 novembre 1992).

Quelles sont, dès lors, les ressources dont dispose en propre l'administration linguistique ? Leur faiblesse relative contraste avec l'étendue du domaine de compétence³⁷¹. Moins de cinq agents figurent au budget du Haut comité, de sa création à 1974. Ils sont huit, auxquels s'ajoutent quelques agents mis à disposition à partir de

³⁷⁰ Voir les prises de position à cet égard de l'ancien commissaire à la langue française, Philippe de Saint-Robert, de plusieurs associations, ou encore les propositions dans Gilder Alfred, *Et si l'on parlait français ? Essai sur une langue universelle*, Paris, Le Cherche midi, 1993.

³⁷¹ On se fonde ici sur les documents récapitulatifs établis par la DGLF.

1975, une quinzaine au total à partir de 1984 et entre vingt et trente depuis 1989. Les crédits demeurent également relativement limités.

La lecture des dotations budgétaires du Haut comité, du Commissariat puis de la Délégation à la langue fait apparaître cinq grandes périodes. (On a procédé à une conversion en francs de 1990. Les chiffres donnés entre parenthèses sont en francs courants, à la date indiquée). De 1967 à 1971, la dotation budgétaire atteint environ 1 MF (213 000 F en 1967). La consolidation du dispositif à partir de 1973 permet une très nette augmentation avec 6,6 MF (1, 7 MF en 1973), suivie d'un recul régulier jusqu'en 1981 avec 4,4 MF (2,7 MF en 1981). Le niveau de 1973 est dépassé en 1983 et 1984, avec près de 7 MF (plus de 5 MF d'alors). Avec la constitution du Commissariat en 1984, la dotation budgétaire augmente de nouveau fortement, pour se situer entre 17 et 21 MF jusqu'à la fin des années 1980. Depuis, elle atteint environ 15 MF, dont 7 à 8 MF de crédits d'intervention, auxquels peuvent s'ajouter des crédits de recherche. Celle-ci ne reflète cependant qu'imparfaitement l'état des ressources effectivement disponibles, des transferts et annulations de crédit venant régulièrement amputer, parfois dans des proportions importantes, la dotation initiale.

Dans la période récente, le rattachement de la DGLF au ministère de la Culture a permis d'obtenir des relais locaux par le biais de son administration déconcentrée : au sein des Directions régionales des affaires culturelles des « conseillers » ont intégré la langue française à leurs fonctions³⁷². Mais la Délégation occupe une position marginale au sein de ce ministère qui occupe lui-même une place de second rang dans les administrations centrales. En 1996 a été créé un Observatoire de la langue française permettant l'accumulation d'un certain « capital informationnel »³⁷³. Aux liens étroits qui unissaient déjà la DGLF et l'Institut nationale de la langue française (INaLF), en particulier pour les questions de néologie, s'ajoute en effet ainsi un dispositif qui, en dressant des bilans de l'emploi de la langue française (lors des Jeux Olympiques, dans les colloques internationaux organisés en France ou encore dans les nouvelles technologies de l'information) qui vient fournir des « instruments d'analyse et d'évaluation » à la conduite de la politique linguistique. La faiblesse des moyens de cet observatoire marque cependant les limites de son rôle dans la consolidation de la position l'administration centrale de la langue.

Si la centralisation (au sens de la spécification et de la spécialisation) de l'autorité linguistique demeure donc partielle, et si les ressources de l'administration centrale de

³⁷² En 1997, sur les 22 DRAC, trois cas de figure principaux apparaissent : la langue peut être traitée par le conseiller pour le livre et la lecture (6 cas), le chargé de communication et/ou de la documentation (6 cas), directement par le directeur régional ou son adjoint (6 cas). Les autres agents qui la prennent en charge sont le conseiller théâtre et action culturelle (Auvergne), la chargée de la coordination intersectorielle (Centre), le conseiller pour le milieu scolaire (Champagne-Ardenne) et le conseiller pour le patrimoine maritime et fluvial (Pays de Loire — il s'agit d'Alain Decaux).

³⁷³ Cet observatoire est présidé par l'écrivain, directeur littéraire aux éditions Grasset et membre du Conseil supérieur de la langue française Yves Berger.

la langue demeurent limitées, on n'en observe pas moins d'autres formes de centralisation. Il en va ainsi de la juridicisation des questions linguistiques. Un droit de la langue s'est récemment constitué comme tel. La langue est devenue un objet d'attention et de débats entre juristes³⁷⁴, et les principales institutions du champ juridique — conseil d'État, Cour de cassation, Conseil constitutionnel — s'en saisissent. La langue française, quand bien même elle n'est pas juridiquement codifiée³⁷⁵, fait, depuis les lois de 1975 et de 1994, l'objet de décisions de justice.

La centralisation, c'est aussi la constitution progressive d'un champ de forces qui affermit le rôle de l'État en matière de langue. On peut le voir de plusieurs manières. La formalisation progressive d'une politique linguistique a conduit à ce que les multiples mobilisations et prises de position concernant la langue soient, de plus en plus, tournées vers l'État. Si, dans les années 1950, des associations professionnelles ou des groupements privés pouvaient s'engager directement dans le traitement des questions linguistiques, c'est désormais en relation avec l'administration qu'ils le font. Plus directement encore, le dispositif de création terminologique mis en place à partir du début des années 1970 a conforté la position centrale de l'administration gouvernementale en matière de langue. La constitution progressive de commissions dans les différents ministères, composées de membres de l'administration, de linguistes, de représentants des professions concernées a en effet permis la production de néologismes sous l'égide de l'État, dans des secteurs de plus en plus nombreux³⁷⁶ et, dans le même temps, l'institutionnalisation de relations constituées par et pour la politique linguistique de l'État.

³⁷⁴ Cf. les textes déjà cités de Jean-Marie Pontier, Dominique Latournerie, Rémi Rouquette, etc. Voir aussi les controverses des constitutionnalistes après la décision du Conseil constitutionnel concernant la loi de 1994 ou, plus récemment, les débats occasionnés par la ratification de la charte européenne des langues minoritaires et le statut de la Corse. Un colloque organisé à l'Académie française par l'Académie des sciences morales et politiques à l'occasion du 450^e anniversaire de l'ordonnance de Villers-Cotterêts, le 28 septembre 1989, a réuni Bernard Chenot, ancien Garde des sceaux, secrétaire perpétuel de l'ASMP, Pierre Draï, premier président de la Cour de cassation, Bernard Guénée, président de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, Philippe Lafarge, bâtonnier de l'ordre des avocats, Paul Chardon, président honoraire du Conseil supérieur du notariat et président de l'association des professions juridiques et judiciaires, Alain Peyrefitte, ancien Garde des sceaux et directeur de l'Académie française. Signalons également l'organisation du colloque « Langue(s) et constitution(s) » par l'association française des constitutionnalistes, Université Rennes I, 7 et 8 décembre 2000, dont on trouvera un compte-rendu dans Le Pourhiet Anne-Marie, « Langue(s) et Constitution(s) », *Raisons politiques*, 2, mai 2001, p. 207-215, et les contributions sur <www.droitcompare.org>.

³⁷⁵ Rouquette Rémi, « Le droit et la qualité de la langue », in Éloy Jean-Michel (dir.), *La qualité de la langue ? Le cas du français*, op. cit., p. 172-185.

³⁷⁶ La création de la commission générale de terminologie en 1996, où sont forgés des termes du vocabulaire général et plus seulement ceux de lexiques techniques, professionnels ou strictement sectoriels, forme de ce point de vue un aboutissement.

La constitution d'un champ de forces autour de la politique linguistique de l'État apparaît enfin particulièrement nettement dans la composition des « conseils » successifs composé de « personnalités » majoritairement extérieures à l'appareil d'État. Ces instances peuvent, de ce point de vue, faire l'objet d'une double analyse. En premier lieu, les ressources de leurs membres permettent l'accumulation d'un capital informationnel mais aussi et surtout d'un capital symbolique utile à la légitimation de la politique linguistique. On y trouve en effet des experts de la langue, des académiciens, des écrivains et intellectuels connus. En second lieu, et sans surestimer l'enjeu que cela représente, la participation de ces détenteurs de la parole autorisée sur la langue forme un indice de l'enjeu que l'intervention publique représente : plus les problèmes linguistiques et les représentations légitimes de la langue sont formés par ou pour cette intervention, plus ces instances forment un lieu où il faut être pour qui veut participer à la production de ces problèmes et de ces représentations³⁷⁷.

Sans prétendre faire ici une véritable sociographie de ces instances consultatives, donnons quelques premières indications sur leur composition. De la création du Haut comité en 1966 à son remplacement par le Commissariat à la langue en 1984, cinquante-huit personnalités différentes y ont été nommées³⁷⁸. Leurs positions d'origine fait apparaître le Haut comité comme une entreprise d'accumulation de capital symbolique plus que comme une instance technico-administrative. C'est tout d'abord la place importante de l'Institut qu'il convient de souligner. Au moins deux à trois de ses membres y sont constamment présents, soit, compte tenu des renouvellements, onze académiciens sur toute la période. Parmi eux, huit sont membres de l'Académie française (et y occupent souvent des positions dominantes, comme le secrétaire perpétuel Jean Mistler), et un pour chacune des autres composantes que sont l'Académie des sciences morales et politiques, l'Académie des sciences et l'Académie de médecine, auxquels il faut ajouter la présence d'un correspondant de l'Institut. En outre, on mesure mieux la proximité du Haut comité à l'institution académique si l'on

³⁷⁷ Ces instances sont par ailleurs susceptibles d'une troisième analyse : leur composition peut former un bon révélateur de l'orientation de la politique gouvernementale à l'égard du français. D'abord parce que des caractéristiques de leurs membres dépendent les préconisations qui forment une base importante de la politique gouvernementale. Ensuite parce que, en sens inverse, les nominations (par le gouvernement) à ces instances sont une manière de dessiner et de donner à voir les orientations de la politique linguistique gouvernementale — que l'on pense par exemple au poids croissant des linguistes ou à la nomination récente de personnalités connues du grand public, comme Raymond Devos ou Pierre Perret, et au déclin corrélatif des « gardiens du bon usage ».

³⁷⁸ En 1966, 1969, 1973, 1977 et 1980. Les membres sont nommés par décret en conseil des ministres. Il faudrait bien sûr non seulement établir les positions des membres de manière plus complète et rigoureuse, mais aussi moduler la composition en fonction du niveau de participation des uns et des autres et selon les périodes.

rappelle que quatre autres de ses membres ont été élus à l'Académie française après la fin de leur mandat³⁷⁹.

Les écrivains — de l'Académie ou non — forment une autre composante importante du Haut comité : onze de ses membres se présentent comme tels. Si quelques-uns d'entre eux n'occupent qu'une place de second ordre dans le champ littéraire, l'écriture ne constituant pour eux qu'une activité parmi d'autres (comme Marc Blancpain, qui publie des romans sous le nom de plume de Marc Bénoni), la plupart comptent parmi les auteurs les plus connus. Siègent ainsi entre autres Maurice Genevoix, Julien Gracq, Armand Lanoux, Henri Quémener, Christine de Rivoyre, Alain Robbe-Grillet. Du côté du pôle artistique, il faut également noter la présence de deux comédiens eux aussi très connus (Jean Desailly et Edwige Feuillère). La concentration de notoriété et de reconnaissance qu'organise le Haut comité tient par ailleurs à la présence en son sein d'intellectuels, universitaires, historiens, ethnologues ou sociologues. Institutionnellement consacrés (plusieurs détiennent des chaires au collège de France et/ou sont membres de l'Institut), ceux-ci ont une notoriété qui dépasse largement le champ universitaire : Roland Barthes, Fernand Braudel, Roger Caillois, Jean Cazeneuve, Georges Duby, Claude Lévi-Strauss, Jacqueline de Romilly. Parmi les autres catégories d'« autorités » présentes, notons celle de l'église (deux ecclésiastiques dont le recteur de l'institut catholique de Paris). Les autres membres se répartissent en trois catégories : le monde de l'édition et de la presse (six membres), dont la présidente de Radio-France Jacqueline Baudrier, le PDG du journal *Les Échos* Jacqueline Beytout ou encore le directeur des éditions de Minuit Jérôme Lindon ; des linguistes (quatre membres, dont Alain Guillemin et Bernard Quemada) ; des représentants du réseau culturel français à l'étranger (l'Alliance Française, avec entre autres Marc Blancpain, le ministère des Affaires étrangères, avec notamment Jean Baillou, ministre plénipotentiaire, et Jean-Bernard Raimond, directeur général des relations culturelles extérieures).

En comparaison, le comité consultatif institué en 1984 apparaît moins comme une entreprise de concentration de capital symbolique que comme une instance « technique ». Parmi ses vingt-quatre membres, pas d'académiciens ni d'intellectuels en vue, peu d'écrivains (ils sont deux : Michel Bataille et Régine Desforges), et un seul journaliste important (Jacques Fauvet). Ce comité n'est pas plus constitué sur le registre de l'expertise scientifique : on n'y trouve aucun linguiste. C'est plutôt un registre directement opérationnel qui semble prévaloir, avec des administrateurs, des juristes

³⁷⁹ Jean Bernard (1975), Fernand Braudel (1984), Georges Duby (1987), Jacqueline de Romilly (1988).

(comme Gabriel de Broglie), des représentants des institutions audiovisuelles publiques (on retrouve Jacqueline Baudrier, aux côtés d'Hervé Bourges), et des représentants des organismes de la francophonie (Philippe de Saint-Robert, Philippe Rossillon, ancien rapporteur général puis membre du Haut comité).

Le Conseil supérieur de la langue française combine quant à lui plusieurs registres. Celui, tout d'abord, de l'accumulation du capital symbolique par la présence importante de représentants de la culture légitime, à l'instar du Haut comité. Les membres des académies y sont certes en proportion moins importante, mais ils demeurent présents (tant du côté de l'académie des sciences ou de celle des sciences morales et politiques, avec par exemple Raymond Boudon, que du côté de l'Académie française). En outre, le secrétaire perpétuel de l'Académie française et ceux de l'académie des sciences sont membres de droit. Les écrivains sont fortement représentés (sept sur les seize différents membres du CSLF depuis 1989), et l'on retrouve des artistes et intellectuels de renom, de Jean-Luc Godard à Georges Duby. Le second registre est celui de l'expertise linguistique. Le CSLF forme de fait l'un des lieux de l'intégration des linguistes à l'élaboration des politiques linguistiques depuis la fin des années 1980. Ces derniers y sont aussi nombreux que les écrivains, et se recrutent parmi les plus connus de la discipline³⁸⁰. Comme on l'a indiqué plus haut, ceux-ci viennent apporter non seulement connaissance et caution scientifiques, mais également des gages de non purisme, de par leurs fréquentes publications et prises de positions publiques en faveur d'une conception « ouverte » de l'évolution linguistique. L'« ouverture » linguistique et culturelle : c'est précisément le troisième registre que marque la composition du conseil. Ouverture aux langues minoritaires, avec le maire (PS) de Quimper, spécialiste de ces questions (Bernard Poignant), ouverture aux usages du français dans d'autres cultures, avec des écrivains comme Tahar Ben Jelloun ou Jorge Semprun, ouverture à la langue populaire, avec Pierre Perret. Enfin, comme le suggère déjà la forte notoriété publique de plusieurs « personnalités », le CSLF joue sur le registre de la visibilité médiatique, avec des journalistes et hommes de télévision comme Jean Daniel ou Bernard Pivot.

*

Cette première exploration de l'espace composite dans lequel les politiques linguistiques sont produites et débattues laisse entrevoir la complexité des relations dans

³⁸⁰ Bernard Cerquiglini, Jean-Claude Chevalier, Pierre Encrevé, André Goose, Claude Hagège, Barnard Quémada, Henriette Walter.

lesquelles ces politiques sont prises. Non pas une « volonté » gouvernementale, mais un écheveau de mobilisations, d'investissements, de revendications quant au droit à la parole sur les questions de langue. Non pas une bureaucratie linguistique, mais l'institutionnalisation de relations entre agents et espaces sociaux variés, constituée par la politique de la langue et qui la constitue en retour. C'est en connaissant cet espace de production que l'on pourra comprendre le « produit » et les formes qu'il revêt, c'est-à-dire ce qui se donne comme la politique linguistique de l'État, avec les ambiguïtés et les limites dont elle est porteuse.

2. Une politique sous surveillance

En raison des liens historiques entre la formation de la langue à celle de l'État, du fait des transformations socio-historiques intervenues depuis les années 1960 (dans les relations internationales, la définition des rôles de l'État, la place du capital culturel et linguistique, etc.), suite aux multiples prises de position et mobilisations imposant la représentation d'une langue en danger « justifiant » l'intervention l'État, la « défense de la langue française » a été constituée en une mission d'État, progressivement spécifiée et institutionnalisée.

Tout au long de son affirmation cette politique de la langue fait cependant l'objet d'euphémisations : l'État intervient mais ne régent pas ; met en garde mais ne proscribit pas ; propose mais ne prescrit pas. Et, dans le même temps que cette intervention s'impose comme « nécessaire », elle est l'objet d'oppositions qui remettent en cause ses fondements mêmes. Les appels à l'État se muent en dénonciations du dirigisme linguistique ; les mobilisations pour une politique de la langue laissent place à des conflits pour l'autorité linguistique au sein desquels les agents et institutions qui représentent l'État n'ont pas toujours, loin s'en faut, le dernier mot — on l'a vu avec l'échec de la réforme de l'orthographe. Or ces conflits pour les mots ne sont pas que des conflits de mots. De leur issue dépendent en effet les chances de faire triompher au sein d'une relation sociale la « volonté linguistique de l'État », même contre des résistances, pour paraphraser Max Weber. C'est autrement dit aussi là que se mesure la « puissance » de l'État en matière de langue et que s'accusent ses limites.

Affirmation de l'autorité étatique vs enrobage euphémique de l'intervention, « demande d'État » vs oppositions à ses réformes et remise en cause de sa légitimité à intervenir :

ces contradictions, en partie comparables à celles précédemment mises en évidence à propos des politiques culturelles, ne sont qu'apparentes. Elles apparaissent en effet inévitablement liées aux modalités du traitement étatique des formes symboliques dans les sociétés pluralistes contemporaines. Dans ces sociétés que Raymond Aron appelait « démocratico-libérales », l'État doit à la fois garantir des « droits » (ici culturels) qui impliquent son intervention et des « libertés » (en l'occurrence, de pensée, de communication) qui en marquent les limites. Dans ces sociétés différenciées, l'autonomisation d'espaces sociaux consacrés à la production des biens symboliques a partie liée avec l'instauration de nouvelles formes de division du travail étatique (la spécification des fonctions culturelles de l'État) et conduit dans le même temps à borner l'étendue de son intervention possible.

C'est dans cet équilibre difficile et ce *modus vivendi* que se déterminent les formes et le *modus operandi* euphémiques des politiques de la langue française, et que se jouent les conditions de possibilités de leurs effets sociaux. En revenant sur les modalités d'intervention et les pratiques d'euphémisation et de déni dont elles sont l'objet, puis en montrant comment les oppositions à l'action publique peuvent en contrarier l'existence même et bien souvent les effets, on pourra mieux saisir les difficultés d'une intervention étatique sur la langue.

Modus operandi et déni de la contrainte

L'analyse des modalités et instruments de l'intervention linguistique publique révèle l'impératif d'euphémisation auquel cette intervention est soumise. Cet impératif s'impose tout particulièrement dans la période récente, quand les politiques de la langue ont acquis une visibilité inédite. S'inventent alors de nouvelles définitions des problèmes, moins exclusives et plus ouvertes, ainsi que de nouvelles manières de faire, moins contraignantes et plus incitatives.

La langue, objet routinier de l'intervention étatique ? Peut-être si l'on considère l'intervention sur la langue de l'État. Depuis l'édit de Villers-Cotterêts, une foule de textes est venue imposer l'usage du français dans la justice et l'administration³⁸¹. Au-

³⁸¹ La loi du 2 thermidor an II et l'arrêté consulaire du 24 prairial an XI imposent le français pour les actes de justice et d'administration ; l'arrêté du Président du conseil du 2 février 1919 déclare que le français est la langue judiciaire des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ; le décret du 2 mai 1953 prévoit que les recours devant l'Office français des réfugiés et apatrides doivent être déposés en français. Plus récemment, la jurisprudence du Conseil d'État rappelle qu'une requête n'est pas recevable si elle n'est pas rédigée en français (22 novembre 1985), et celle de la Cour de cassation que

delà de son emploi, c'est aussi de la qualité de la langue engageant l'État qu'il s'agit. Donnons-en quelques exemples. Des qualités de clarté et le respect des normes grammaticales doivent présider à l'élaboration des projets de loi et des textes publiés au *Journal officiel*³⁸². Les fonctionnaires de l'État doivent éviter l'usage des sigles³⁸³, veiller à la qualité de leur français³⁸⁴ et peuvent être notés selon « l'intérêt et le zèle que chacun met au respect de la langue française »³⁸⁵. Un garde des Sceaux a appelé à une langue de la justice moins « désuète » et empreinte de formules latines (circulaire du 15 septembre 1977).

Si cette gestion étatique de la langue de l'État peut ne pas poser de problèmes majeurs³⁸⁶, il en va tout autrement lorsque l'intervention publique porte plus généralement sur les usages sociaux de la langue. On le voit bien à propos de la production étatique de néologismes réalisée dans les commissions de terminologie : elle n'a guère fait l'objet d'oppositions tant qu'il s'est agi d'imposer l'usage de ces substituts d'anglicismes dans l'administration. Leur passage dans l'usage qu'étaient censées permettre les lois de 1994 et, dans une moindre mesure, de 1975, s'est en revanche avéré beaucoup plus problématique. La politique de la langue française est alors apparue comme une entreprise d'imposition de pratiques langagières administrativement normées.

Il a donc fallu déployer des stratégies de légitimation multiformes pour tenter d'éviter, autant que possible — avec un succès limité, comme on le verra — des oppositions à l'intervention publique susceptibles d'en réduire la portée. De ces stratégies de légitimation multiformes, la présentation de la loi Toubon fournit trois modalités typiques qui, si elles ne sont guère spécifiques en elles mêmes, n'en sont pas moins

tout jugement doit être motivé en français (11 janvier 1989). Cf. plus récemment la circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 qui précise les obligations des sites Internet des services et établissements publics de l'État en matière d'usage du français. Sur ces questions, voir les ouvrages juridiques cités plus haut.

³⁸² Circulaires des 31 juillet 1974 et 14 juin 1983.

³⁸³ Circulaires du ministre délégué à l'Aménagement du territoire, 23 février 1965, et du ministre de l'Équipement, 15 novembre 1976.

³⁸⁴ Circulaire du Secrétariat général du gouvernement, 2 janvier 1993.

³⁸⁵ Circulaire du 20 avril 1994 sur l'emploi de la langue française par les agents de l'administration. Ces questions renvoient directement aux relations entre l'administration et ses usagers, abordées dans la seconde partie de ce texte. L'on pourrait ainsi lire l'histoire des tentatives pour transformer ces relations au travers des transformations de la langue administrative qui, comme dans les formulaires, laisse de plus en plus de place à des termes usuels, contre l'effet de déréalisation du langage bureaucratique technique de l'administration. Il y aurait là une recherche à faire, à la croisée de nos travaux sur le rapport à l'administration et de ceux sur les politiques de la langue.

³⁸⁶ Au moins tant qu'elle ne renvoie pas directement à l'accès à des positions sociales, comme avec les concours administratifs.

remarquables par l'intensité des efforts dont elles ont été l'occasion³⁸⁷. Ses promoteurs mobilisent en premier lieu une rhétorique de l'évidence propre à accréditer la thèse d'une intervention « naturelle », qui se manifeste sous un double aspect. Celui de la référence à une tradition séculaire, héritée de François 1^{er} : « Depuis toujours en France, la langue est une affaire d'État », affirme Jacques Legendre, rapporteur de la loi au Sénat³⁸⁸. Celui également de la dilution de la loi dans un ensemble d'autres mesures censées être coordonnées les unes aux autres et dont la « nécessité » est constituée en évidence : le ministre de la Culture Jacques Toubon répète à l'envi que la loi s'inscrit « naturellement » dans la logique des mesures prises par le ministre de l'Éducation nationale pour améliorer l'apprentissage du français à l'école primaire.

C'est, en second lieu, une rhétorique de la dénégation qui est employée, reprenant la dialectique traditionnelle des rapports entre la loi et l'usage. Le gouvernement n'« entrave » pas la langue et ne la « régit » pas plus. Il ne profère ni interdictions ni obligations dans l'usage courant de la langue. « Le gouvernement n'a pas la prétention de régir la langue française », rassure le Premier ministre Édouard Balladur lors de l'ouverture de la session de travail du Conseil supérieur de la langue française. En outre, ce gouvernement met en scène le respect des autorités linguistiques, comme lorsque le Premier ministre, rendant visite à l'Académie française en février 1994, réaffirme l'exclusivité académique dans la fixation de l'usage de la langue.

La référence à l'« opinion publique » forme une troisième stratégie de légitimation. C'est de fait sans doute moins pour connaître les conditions d'acceptabilité que pour mettre en scène l'acceptation que le ministère de la Culture fait procéder, avant la discussion parlementaire du texte, à un sondage réalisé par la SOFRES sur « les Français et leur langue ». À la responsabilité « naturelle » de l'État envers la langue s'ajouterait ainsi une « demande » des citoyens-locuteurs. L'agrégation successive de chiffres réalisée dans les documents officiels du ministère³⁸⁹ et répétée dans les propos du ministre permet de se recommander de « l'écrasante majorité des français (près de 90 % selon un sondage de la SOFRES) » qui aurait « approuvé la loi »³⁹⁰.

³⁸⁷ Qu'il faudra bien sûr analyser plus complètement et comparer avec d'autres temps forts de l'histoire de ces politiques.

³⁸⁸ Jacques Legendre, sénateur RPR né en 1941, ancien maire de Cambrai, Secrétaire général de l'association internationale des parlementaires de langue française de 1986 à 1988, secrétaire national du RPR chargé de la francophonie depuis 1988.

³⁸⁹ *Lettre d'information du Ministère de la Culture et de la Francophonie* du 10 mars 1994, 363, supplément « Le projet de loi relatif à l'emploi de la langue française ».

³⁹⁰ Jacques Toubon, *Le Monde*, 4 août 1994. Cette tribune fait directement suite à la décision du Conseil constitutionnel invalidant une partie importante de la loi.

Le sondage, réalisé avant l'approbation de la loi en conseil des ministres, ne fait pas directement référence au texte ni à ses dispositions. Lorsqu'on leur demande si c'est à l'Académie française ou au gouvernement que l'« on peut faire le plus confiance pour défendre la langue », seulement 10 % des répondants optent pour le second choix. Si le chiffre de 90 % est bien mentionné par les analystes de la SOFRES, il s'agit de la proportion des répondants qui « estiment que la défense de la langue française est un objectif important pour le gouvernement ». Encore ce chiffre résulte-t-il de l'addition — contestable — des réponses selon lesquelles « la défense de la langue française doit être pour le gouvernement un objectif » : prioritaire (8 %) ; très important (31 %) ; important mais sans plus (51 %)³⁹¹.

De ces stratégies de légitimation multiformes, on trouve bien d'autres exemples et d'autres modes d'agencement tout au long de la constitution de la politique du français depuis le milieu des années 1960 : l'analyse de la composition des instances consultatives esquissée plus haut en a fourni une illustration. Ce qui apparaît plus spécifique à la période récente, au moins depuis l'échec relatif de la loi de 1994, tient moins aux modes de légitimation qu'à l'intégration des difficultés de sa légitimation dans les formes mêmes de l'intervention publique.

On le voit tout d'abord avec l'évolution des représentations officielles des problèmes linguistiques, telles qu'elles apparaissent dans les rapports et discours ministériels. Comme pour en atténuer les enjeux proprement sociaux, les questions linguistiques sont de plus en plus construites comme des problèmes d'ordre économique et-ou technologique. Cette orientation, dessinée dans les années 1980, semble s'être récemment renforcée. En 1989, le Conseil économique et social publie un rapport sur « Les utilités commerciales du français ». En 1985, Bernard Cassen remet au ministre de la Recherche un rapport sur « les enjeux des industries de la langue », à la suite duquel un important colloque est organisé. Depuis, l'aide à l'« ingénierie » et l'informatique linguistiques, pour l'aide à la traduction ou l'usage du français sur l'Internet forment un axe important de l'intervention gouvernementale³⁹².

Ce sont également les représentations et, pour une part, les orientations de l'action gouvernementale qui se sont transformées. La « défense du français » se mue de plus en plus en « promotion du plurilinguisme ». C'est le cas au niveau européen (apprentissage des langues étrangères, définition des langues de travail de l'Union européenne) et dans les organisations internationales. C'est le cas également au plan intérieur : depuis 1997,

³⁹¹ Les autres réponses se répartissent entre « pas important » (9 %) et « sans opinion » (1 %).

³⁹² Voir par exemple Danzin André, *Le français soumis au choc des technologies de l'information : propositions pour une politique offensive*, mars 1994. Rapport aux ministres de la Culture, de l'Industrie et de la Recherche. André Danzin est membre du Conseil supérieur de la langue française.

les discours officiels font de plus en plus souvent référence aux « langues de France » et non plus à la seule langue française. Le rapport de Bernard Poignant au Premier ministre sur les *Langues et cultures régionales* du 1er juillet 1998, la préparation de la ratification de la charte européenne des langues régionales en 1999 ont en particulier marqué cette inflexion.

Le discours du « droit à la différence » culturelle et linguistique avait déjà donné lieu à quelques initiatives au début des années 1980³⁹³. Elles n'avaient fait jusqu'alors que l'objet d'une reconnaissance limitée : la loi Deixonne du 11 janvier 1951 prévoit la possibilité d'utiliser des parlers locaux dans les écoles, l'enseignement facultatif des langues régionales et la possibilité de passer une langue régionale au baccalauréat, ainsi que la création de chaires d'études régionales dans l'enseignement supérieur. Ces mesures sont complétées par la loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation, et par une série de circulaires. Toutes ces dispositions reposent sur la notion de volontariat des élèves et des enseignants, et laisse aux recteurs et inspecteurs d'Académie le soin d'organiser cet apprentissage. Dans la logique du rapport Giordan de 1982, certaines propositions, émanant de parlementaires socialistes pour la plupart, vont plus loin, qui tendent à la promotion de ces langues³⁹⁴. Les réalisations restent toutefois modestes : seul un Conseil national des langues et cultures régionales, composé de 30 à 40 membres nommés par le premier ministre, est créé (décret le 23 septembre 1985).

Avec les « problèmes » et les « orientations » constitutifs de la politique linguistique, ce sont aussi les pratiques d'intervention qui se sont transformées et, en l'occurrence, « adoucies ». Les réformes, textes de loi et possibles sanctions ont le mérite de rendre visibles la « volonté gouvernementale » ; ils objectivent en même temps les velléités étatiques d'encadrement des pratiques langagières et, à ce titre, suscitent d'importantes résistances et oppositions, en provenance comme on le verra de régions variées de l'espace social. Les campagnes de sensibilisation, d'information, et autres formes « douces » d'intervention satisfont moins aux exigences politiques de visibilité, mais elles présentent en même temps l'avantage de moins cristalliser les refus auxquels le volontarisme linguistique s'expose.

Sans doute le volet répressif de la loi de 1994 donne-t-il lieu à des contrôles pour la « protection du consommateur »³⁹⁵, et à des poursuites judiciaires³⁹⁶. Mais des

³⁹³ On se permet sur ce point de renvoyer à *La politique culturelle, op. cit.*, p. 280 et suivantes. La référence officielle en la matière à l'époque est le rapport au ministre de la Culture de Giordan Henri, *Démocratie culturelle et droit à la différence*, Paris, La Documentation Française, 1982.

³⁹⁴ C'est le cas des propositions n° 2157 du 24 mai 1984 sur la promotion des langues et cultures de France de M. Destrade et des députés socialistes ; n° 3221 relative aux langues et cultures régionales déposée le 31 juillet par M. Brunhes et d'autres députés ; du 23 mai 1985 déposée par M. Briane relative au statut et à la promotion des langues et cultures régionales.

³⁹⁵ De la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, pour l'étiquetage des produits.

dispositions qui pouvaient apparaître contraignantes, comme celles relatives à l'usage du français dans les colloques et publications scientifiques, ont laissé place à des aides — comme le soutien à la traduction simultanée. Dans le cadre de la politique linguistique formé par cette loi, ce sont en fait surtout des pratiques de « sensibilisation » qui ont été développées. Déjà, au milieu des années 1980, des courts-métrages diffusés à la télévision montraient des scènes de la vie quotidienne tournant en ridicule l'usage du franglais. Depuis 1994, le concours « Les mots en fête » tend à inciter « les jeunes » à « jouer avec les mots » et à les « sensibiliser aux enjeux linguistiques »³⁹⁷. Depuis 1996, une semaine de sensibilisation, « Le français comme on l'aime », est organisée en France et à l'étranger autour de la journée internationale de la francophonie, qui a lieu tous les 20 mars depuis 1986. La politique de la langue reprend alors les formules éprouvées des politiques culturelles (comme « Livres en fête », « Les journées du patrimoine » ou encore « Le printemps des poètes »).

Ces évolutions sont appelées par les réactions négatives aux formes plus « dures » de la politique linguistique, dont la loi Toubon forme l'exemple le plus récent. On le voit bien dans les tentatives gouvernementales pour retourner les critiques et oppositions à cette loi en éléments positifs d'un « grand débat sur la langue » : en ce qu'elles fourniraient les signes d'une « prise de conscience par les Français » — les termes sont ceux du ministre — des problèmes liés à l'avenir de leur langue, ces critiques formeraient en fin de compte la preuve d'une « réussite » de cette entreprise législative³⁹⁸.

³⁹⁶ D'après les rapports de la DGLF, depuis 1994 le nombre de contrôles aurait régulièrement augmenté et le nombre d'infractions constatées régulièrement diminué.

³⁹⁷ *Les brèves, lettre du conseil supérieur et de la délégation générale à la langue française*, nouvelle série, 1, 2^{ème} trimestre 1995 et 2, 3^{ème} trimestre 1995.

³⁹⁸ En pleine polémique, le ministère de la Culture fait organiser un débat sur la langue dans l'émission « Bouillon de culture » animée par Bernard Pivot le 25 mars 1994. Des extraits de cette émission sont ensuite utilisés dans des annonces publicitaires télévisées appelant les français à « débattre de leur langue », grâce notamment à un service télématique prévu spécialement à cet effet par le ministère de la Culture, le 36 15 Paroles.

Oppositions et remises en cause

L'intensité des polémiques, où s'expriment visions générales du monde social et grands principes (la liberté, la cohésion sociale, etc.), forme un trait largement partagé des réformes linguistiques impulsées par l'État. On l'a vu à l'occasion des trois derniers projets en date, féminisation, réforme de l'orthographe, loi de 1994³⁹⁹. La faiblesse de l'application et de la portée de ces réformes constitue une autre constante. C'était le cas de la loi de 1975. La réforme de l'orthographe a eu fort peu de suites, et l'écart est grand entre les intentions initiales du projet de loi Toubon et ce qui en est résulté.

Des polémiques intenses, une « efficacité » réduite : ces deux caractéristiques ne sont sans doute pas sans liens. L'objet même de l'intervention rend les instruments classiques de la contrainte étatique difficilement utilisables, au moins dans la période récente — la perspective d'une « police de la langue » sert à la fois d'anathème aux contempteurs des politiques linguistiques et de repoussoir à leurs promoteurs. La portée de cette intervention est dès lors tout particulièrement fonction de l'assentiment des administrés-locuteurs. On peut alors faire l'hypothèse que les polémiques, oppositions et formes plus diffuses de résistance sont susceptibles de faire effectivement obstacle à la réalisation des injonctions étatiques.

Les oppositions à l'interventionnisme linguistique ne sont pas nouvelles. Déjà, au début des années 1970, le linguiste et promoteur d'une néologie officielle Alain Guillerrou ironisait :

« Les partisans du laisser-parler et du laisser-écrire n'admettaient pas l'intrusion du pouvoir politique dans la libre évolution du langage. Ils étaient prêts à crier au fascisme, à la dictature, et à rappeler que Mussolini et Hitler, eux aussi, avaient exercé de violentes contraintes, xénophobes et sottement nationalistes, sur la langue de leurs sujets. »⁴⁰⁰

Il faudrait, à chaque fois, restituer précisément l'économie des prises de position constitutives de ces controverses, dont les multiples tenants et aboutissants se laissent d'autant moins aisément résumer qu'ils diffèrent en partie d'un cas à l'autre. Ce sera là l'un des objectifs de cette recherche. On ne formulera pour l'instant que quelques

³⁹⁹ C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, de la loi de décembre 1975, dont la présentation dans la presse durcit le volet répressif. Voir à ce propos Barrault Jean-Pierre, *La loi du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française vue par les médias français et étrangers*, mémoire de maîtrise de lettres modernes, Université Paris III, 1990.

⁴⁰⁰ Guillerrou Alain, « Bourse du vocabulaire français : pouvoirs publics et terminologie », *Vie et langage*, 228, mars 1971, p. 144 cité in De Saint-Robert Marie-Josée, *op. cit.*

hypothèses, destinées à rendre compte des raisons à l'origine de ces polémiques, des positions des agents qui y prennent part, et de leurs effets sur la conduite des politiques linguistiques. Nos observations concernent plus particulièrement la loi de 1994, qui forme à la fois un cas exemplaire de ces polémiques et le cadre dans lequel la politique de la langue française est actuellement conduite.

Pourquoi le réformisme linguistique d'État suscite-t-il de telles polémiques ? Quatre principales séries de raisons peuvent être avancées. En construisant les questions de langue comme « problèmes sociaux » et en conférant à ces constructions une portée pratique (par des obligations légales, des incitations, etc.), les investissements étatiques contribuent à révéler les enjeux sociaux du langage ou, si l'on veut, à rendre « manifestes » les enjeux « latents » des questions linguistiques⁴⁰¹. Ils conduisent de fait à rendre problématique des évidences ordinairement non questionnées, comme l'ont montré les projets de féminisation ou de réforme de l'orthographe. Contribuant à la constitution sociale des « attentes » — ou des refus — concernant la langue, ses usages et son évolution, les réformes linguistiques de l'État occasionnent les débats sur la langue les plus saillants.

Ensuite, ces réformes étatiques contribuent à la constitution de multiples clivages. Ces clivages, ce sont tout d'abord des oppositions entre champs et groupes sociaux : journalistes, scientifiques, hommes de lettres ou bourgeoisie d'affaires. Mais ce sont aussi des oppositions au sein de ces champs et de ces groupes, autour de lignes de partage qui les traversent tous plus ou moins. La controverse orthographique a été présentée comme une « querelle des anciens et des modernes ». L'entreprise de féminisation a pu donner lieu à un clivage sexuellement constitué au sein du champ politique. Le champ juridique a en l'espèce été traversé par une double ligne de partage sexuelle et politique⁴⁰². C'est là l'un des paradoxes des politiques linguistiques qui, prétendant défendre un « bien commun » — et parfois se défendre contre un ennemi commun — aboutissent souvent à l'inverse du consensus qu'elles étaient censées illustrer et renforcer.

Si des clivages sont ainsi constitués ou ravivés, c'est non seulement en raison des enjeux sociaux qui fondent les enjeux linguistiques ou qui s'expriment à travers eux,

⁴⁰¹ Pour un usage non mécaniquement fonctionnaliste de cette distinction et une prise en compte des activités tactiques et des interactions au principe du passage du « latent » au « manifeste », voir Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, P. FNSP, 1992 (1986).

⁴⁰² Voir par exemple les prises de position (hostiles) du président de l'association professionnelle des magistrats (APM) et celle de différents conseillers d'État.

mais également parce que les investissements étatiques révèlent les concurrences pour le droit à parler de langue. Les réformes linguistiques, on l'a vu, émergent à la faveur d'investissements de groupes particuliers : des représentants des mouvements féministes relayés par l'État, des linguistes, des groupes mobilisés autour de la défense du français, etc. Chacun revendique une légitimité (institutionnelle, scientifique, politique, esthétique, etc.) à intervenir en matière de langue, qui leur est régulièrement déniée par les groupes concurrents, revendiquant une autre forme de légitimité. Si les académiciens dénoncent les « monstruosités » des pédagogues, les linguistes établissent l'inanité du purisme. Si des lettrés s'attaquent au langage des médias, des publicitaires revendiquent le droit à la créativité langagière contre les attitudes « fixistes ». Au centre de ces concurrences pour le droit à parler de langue se trouve l'État, duquel les différents concurrents escomptent l'officialisation de leur légitimité à le faire et auquel ces mêmes concurrents disputent cette prérogative. Ce faisant, tous dévient à l'État le monopole de l'autorité linguistique, voire lui dévient toute autorité linguistique.

Plus généralement enfin, les oppositions ou résistances diffuses aux réformes linguistiques de l'État constituent une forme de refus de la fixation étatique des conduites individuelles — ou à tout le moins l'expression de la croyance dans le fait que ce refus soit possible et légitime⁴⁰³. Entre l'indignation morale à l'égard des atteintes à la « liberté individuelle » et l'ironie à l'égard du ridicule qu'il y aurait à fixer ce qui est mouvant, à changer artificiellement le produit d'artifices naturalisés, à dépenser du temps et de l'argent pour des questions somme toute futiles de lexique et d'accents circonflexes se déploient toute une série de « formes circonstanciées d'affirmation de la non-dépendance »⁴⁰⁴ à l'égard de la domination linguistique incarnée par l'État⁴⁰⁵.

Qui, alors, s'oppose ou « résiste » aux réformes linguistiques ? Si les entreprises de mobilisation pour la « défense » du français sont comme on l'a vu souvent composites,

⁴⁰³ On peut lire à ce propos les résultats de l'enquête par questionnaire, au demeurant assez pauvre, sur l'« acceptation des arrêtés ministériels de terminologie » réalisée auprès de professeurs, journalistes, cadres et employés du service public (483 réponses) qui fait apparaître dans cette population une bonne connaissance de l'existence d'une politique de la langue tournée contre les anglicismes (90%), d'une connaissance en revanche faible des néologismes officiels (15%), d'une « bonne volonté » limitée quant à leur usage (15% disent vouloir les utiliser toujours, 23% préfèrent conserver les termes anglais, 47% disent que c'est selon les cas, 15% ne répondent pas), et d'une attitude réservée quant à la « planification de la langue », jugée inutile par 47% des répondants, utile sous certaines réserves par 30%, nécessaire par 23%. Fugger Bernd, « Les français et les arrêtés ministériels : étude sur l'impact de la loi linguistique dans l'Est de la France », *La banque des mots*, 18, 1979, p. 157-170, et 25, 1983, p. 53-62. On peut voir aussi les résultats, également peu probants, de l'enquête sur la connaissance des néologismes par les magistrats présentée in Gaudin François, *Pour une socioterminologie*, op. cit., p. 53-57.

⁴⁰⁴ Grignon Claude, Passeron Jean-Claude, *Le savant et le populaire*, Paris, Gallimard-Seuil, 1989, p. 79.

⁴⁰⁵ Ces propositions recoupent celles que l'on a formulées à propos du rapport subjectif à l'administration dans *La vie au guichet*. Voir notamment la conclusion.

les origines et les logiques de l'opposition aux réformes linguistiques d'État et, à travers elles, du refus d'accorder à l'État un pouvoir sur la langue, sont plus hétérogènes encore⁴⁰⁶. C'est ce que montre l'analyse des débats occasionnés par la loi Toubon dont on voudrait fournir ici quelques premiers éléments.

C'est tout d'abord au sein du champ politique que s'expriment les réticences à l'égard de la possibilité même de l'intervention publique en matière de langue. Ces réticences prennent la forme sarcastique de la référence obligée au ministre de la Culture après l'utilisation d'un anglicisme dans un discours public, marquant la différence entre la « futilité » de telles questions et les « affaires sérieuses ». Elles sont largement partagées, et s'expriment y compris au sein du conseil des ministres⁴⁰⁷. Les oppositions exprimées au sein du champ politique ne se limitent évidemment pas à ces propos amusés — dont il ne faut toutefois pas mésestimer le rôle dans la diminution du crédit accordé à cette entreprise. Nombre d'interventions, de la part de parlementaires notamment, provenant de l'opposition comme de la majorité gouvernementale, ont vivement dénoncé l'aspect répressif de la loi, déniaient en quelque sorte aux pouvoirs publics la possibilité de prolonger le pouvoir symbolique par l'usage de la contrainte.

Au sein du champ du pouvoir, c'est ensuite du côté du pôle académique que la loi a ravivé les concurrences pour la parole légitime sur la langue. Si le soutien de l'Académie française, notamment par la personne de son secrétaire perpétuel, Maurice Druon, a été à plusieurs reprises publiquement affirmé, il faut néanmoins se garder de la vision monolithique d'une telle institution, où d'autres voix se font entendre. En outre, les débats occasionnés par la loi sont l'occasion de revendiquer un plus grand rôle pour l'Académie, dans la production terminologique mais aussi plus généralement pour la défense du français, contre la multiplication d'instances administratives « coûteuses » et souvent « peu utiles »⁴⁰⁸.

Troisième pôle d'opposition à la loi au sein du champ du pouvoir, et sans doute le plus important : celui des commentateurs, écrivains et surtout journalistes. Si certains articles de presse, surtout au début de l'année 1994, sont favorables à la loi, son traitement

⁴⁰⁶ La réforme de l'orthographe en a donné un bon exemple, qui a entre beaucoup d'autres choses suscité, pour la combattre, la création de l'association Le français libre — dont la dénomination ne manque pas de susciter la désapprobation des prétendants à la représentation de l'héritage gaulliste — regroupant aux côtés de François Bayrou certes d'autres hommes politiques de droite (comme Philippe de Villiers), et différents représentants du culte des lettres — pêle-mêle, François Nourissier, Jean d'Ormesson, Maurice Rheims, Danielle Sallenave, Philippe Sollers, Alain Finkielkraut... — mais aussi Max Gallo, Claude Sarraute, Yves Berger, Jacques Julliard, Jacques Vergès, Cavanna, Wolinski...

⁴⁰⁷ Cf. *Le Nouvel observateur* du 3 mars 1994, qui se fait l'écho de ces allusions « humoristiques ».

⁴⁰⁸ Cf. les nombreuses prises de position de Maurice Druon en ce sens.

journalistique est surtout critique, voire hostile. C'est en particulier le cas des journalistes qui se voient accusés de multiplier les anglicismes et de favoriser une « mauvaise » évolution de la langue. La critique de la loi se fait plus généralement au nom de la « liberté » : la liberté de la presse et la défense journalistique de la liberté.

À titre d'illustration, on peut fournir quelques exemples des critiques journalistiques de la loi. On a déjà cité l'article d'Edwy Plenel. Celui-ci n'est pas le seul journaliste connu à prendre la plume pour dénoncer la « loi Toubon ». Ainsi, Alain-Gérard Slama sous le titre « Le français sous surveillance » dénonce dans *Le Figaro* du 29 avril 1994 l'argument anti-américain qui « rappelle fâcheusement les thèses de M. Lang », et surtout l'inanité de mesures répressives : « La langue a besoin de professeurs et de créateurs. Elle n'a que faire d'inspecteurs des fraudes et de douaniers. » Alfred Grosser, dans *La Croix* du 3 mars 1994 titre son article « Éviter le ridicule ! », et critique l'idée même de législation en matière de langue. Un essayiste à succès, spécialiste du traitement « humoristique » des questions de langue publie un petit lexique, retournement dénonciateur du *Dictionnaire des termes officiels*⁴⁰⁹.

En plus de la réactivation des concurrences internes au champ du pouvoir pour la légitimité à discourir sur la langue, la loi de 1994 a conduit à la mobilisation de pôles de résistance à l'unification linguistique. C'est le cas, par exemple, du champ de la publicité, connu pour être un vecteur important d'importation d'anglicismes. Certains de ses représentants ont en effet fustigé les obligations prévues par la loi en matière de publicité, au nom de la « liberté de création », notamment. Mais surtout, c'est au sein du champ scientifique et du côté des promoteurs des langues régionales que l'on trouve les mobilisations hostiles les plus fortes. Dans le premier cas, l'opposition se fait au nom de l'autonomie du champ, des règles spécifiques qui y sont édictées et des concurrences qui y ont cours, qui trouvent leur logique à un niveau supranational rendant « inopérantes » voire « dangereuses » toute obligation qui ne s'y soumettrait pas. Le problème du déclin de la langue française dans les activités scientifiques est de longue date pris en compte, tant par des responsables scientifiques que par des autorités politiques⁴¹⁰. Mais si un grand nombre de scientifiques — il s'agit ici du pôle des sciences dites « dures » plus que des sciences humaines — est sans doute favorable à des mesures aidant à la promotion du français dans les sciences, les dispositions contenues dans la loi de 1994 qui tendent à régir de manière plus stricte les pratiques linguistiques dans les colloques et les publications ont fait l'unanimité contre elles. Contrairement au souhait de quelques sénateurs, la loi ne prévoit pas d'obliger à parler

⁴⁰⁹ Chiflet Jean-Loup, *Sky Mr Allgood ! Parlons français avec Monsieur Toubon*, Paris, Mille et une nuits, 1994.

⁴¹⁰ Cf. les indications données plus haut à ce propos ainsi que le colloque *Le Français chassé des sciences*, Paris-Orsay, 1984. Sur les mesures prises par le gouvernement à cette époque, cf. De Saint-Maur Guy, « Le programme mobilisateur, promotion du français, langue scientifique et diffusion de la culture scientifique et technique », *Perspectives universitaires*, 2 (1), 1984, p. 187-196.

français ou à publier des articles en français, mais, selon la formule du ministre, « interdit d'interdire » le français. Un article stipule en revanche que l'octroi de subventions publiques peut être conditionné par l'usage du français. Ces différentes dispositions ont suscité des craintes pour « l'avenir de la science française » et entraîné des interventions très fermes : le 28 avril 1994, une lettre est adressée au nom de l'Académie des sciences à tous les députés mettant en avant les « dangers » de certains articles de la loi pour la recherche française. Dans un entretien au *Monde*, Philippe Lazar, directeur de l'INSERM, dénonce la loi Toubon comme « un combat d'arrière garde »⁴¹¹. Un article de la revue *La Recherche* dissèque la loi et en pointe les « risques pour la science » ; un dessin montre un groupe de scientifiques mis en cage, et surveillés par des « inspecteurs de la langue »⁴¹².

Second pôle de résistance, celui des langues régionales et minoritaires. La « loi Toubon » paraît revenir sur les acquis de l'« ouverture » aux langues et cultures régionales marquée dans les années 1980. Si c'est contre l'importation de mots étrangers qu'elle est principalement tournée, elle ranime les craintes de l'imposition d'une langue unique exclusive des langues minoritaires — comme l'avait déjà fait l'amendement constitutionnel de 1992⁴¹³. Un organisme comme Défense et promotion des langues de France, qui réunit les diverses associations de défense des langues régionales, fédère les oppositions à la loi. Et ces oppositions à l'égard d'une loi présentée par un gouvernement de droite sont d'autant plus vives que les défenseurs des langues régionales ont, en quelques décennies, changé de camp politique : alors qu'ils se recrutaient traditionnellement parmi les fractions les plus conservatrices, ils sont pour une bonne part issus, notamment depuis 1968, de la nébuleuse libertaire de la gauche. En 1994, ces oppositions sont relayées par des parlementaires, proches des premiers comme des seconds défenseurs des langues régionales : les questions qui y sont liées sont âprement discutées au Sénat au cours de la séance du 14 avril ; un groupe de députés (de l'opposition et de la majorité confondus) provenant de départements directement concernés par ce problème (départements de Bretagne et d'Alsace notamment) font pression pour que le texte voté garantisse le respect de ces langues.

Réactivation des concurrences internes au champ du pouvoir pour la légitimité à discourir sur la langue, mobilisation de pôles d'opposition à l'unification linguistique, la

⁴¹¹ *Le Monde* du 10 juin 1994.

⁴¹² Balibar Sébastien, « Les chercheurs français face à la loi Toubon », *La Recherche*, 25 (270), novembre 1994, p. 1190-1191.

⁴¹³ Cf. à ce propos Simon Gabriel, « Remous linguistiques autour d'une loi », *Le Monde*, 13-14 mars 1994.

loi de 1994 a également suscité une résistance plus diffuse, moins visible, provenant d'agents non intégrés dans les cercles habituels du discours public. Les réactions suscitées par les réformes linguistiques — en tout cas par la loi Toubon, mais on peut étendre la remarque à d'autres, comme la réforme de l'orthographe — dépassent largement la fraction de l'opinion habituellement mobilisée autour des questions de langue. Le fait qu'elle soit moins visible ne la rend pas pour autant négligeable ; et il faut donc prendre en compte dans ses modalités et dans ses effets cette résistance profane. Tout au long de l'année 1994, la loi sur la langue française a animé les conversations privées, suscité souvent la dérision, parfois l'usage ostensible de mots anglais. L'abondant courrier des lecteurs dont elle a été l'objet donne une idée de l'importance de ces réactions profanes⁴¹⁴. En l'occurrence, les lettres publiées étaient dans leur majorité hostiles — avec cependant des différences selon les journaux.

Fondées sur la construction par l'État des problèmes de langue comme problèmes sociaux dans des termes qui les réfèrent aux fondements de l'ordre social et à ses formes politiques — la cohésion sociale, le partage d'une culture commune, la nation, la République — les politiques linguistiques contribuent de ce fait même à susciter des réactions hostiles qui, au-delà de la critique d'une langue régie par l'État mettent en cause la définition étatique de l'ordre social et la prétention étatique à définir le monde social. Dans quelle mesure ces réactions hostiles affectent-elles les conditions de possibilités des politiques de la langue et en limitent-elles la portée ?

Dès lors qu'elles jouent essentiellement sur le registre symbolique de l'incitation et de la « prise de conscience », l'efficacité de ces politiques repose largement sur leur acceptation, non seulement par les détenteurs de la parole autorisée sur la langue mais aussi, au-delà, par ses « usagers ». L'orthographe simplifiée, les noms de métier féminisés ou le lexique délesté des emprunts étrangers ne s'imposent pas par la contrainte, mais dans les multiples relations sociales constitutives de l'usage et de son évolution. Que ces changements programmés et la programmation étatique de ces changements soient, au sein de ces relations multiples, perçus et définis comme illégitimes, et c'est leur réalisation qui s'en trouve contrariée — c'est-à-dire les objectifs mêmes des réformes linguistiques remis en cause.

S'agissant de la loi Toubon, les résistances multiples et multiformes, de l'opposition institutionnalisée des concurrents politiques à l'ironie des profanes en passant par la

⁴¹⁴ Voir *L'Événement du Jeudi* (5-11 mai 1994) et *Le Monde* (9 juillet 1994) qui ont consacré l'intégralité de leur rubrique courrier aux réactions à la loi, témoignant par là de l'abondance des lettres reçues. De nombreuses lettres ont également été publiées dans *Télérama*.

mobilisation de scientifiques, en plus de leur propre portée, ont trouvé leur traduction juridique avec la décision du Conseil constitutionnel, invalidant une partie importante des dispositions votées au Parlement. Formalisé par le Conseil, le sens commun démocratique hostile à l'interventionnisme linguistique a ainsi, très directement, bridé les ambitions des promoteurs de la politique du français. Traduction juridique des résistances à la codification étatique de la langue, la décision du conseil constitutionnel l'est tout d'abord par ce qu'elle remet en cause : les « équivalents officiels », néologismes inventés par les commissions de terminologie, qui ont précisément cristallisé les oppositions à la loi. Outre la subordination des subventions à l'enseignement et à la recherche au bon usage de la langue, le Conseil empêche en effet surtout l'obligation prévue par la loi d'employer les termes officiels produits par les commissions de terminologie. En dehors des agents du service public, l'État ne peut donc ni interdire l'emploi de termes étrangers, ni imposer l'usage de mots produit par des instances sous son contrôle. La décision du Conseil diminue par là fortement l'impact du travail des commissions de terminologie, et de ce fait empêche toute imposition d'une langue produite sous contrôle étatique. Traduction juridique des oppositions à la loi, la décision du Conseil constitutionnel l'est ensuite par les arguments invoqués. Les députés auteurs de la saisine comme plus largement nombre des prises de positions hostiles à la loi mettaient en garde contre les risques liberticides d'une loi régissant l'usage de la langue ; et c'est précisément l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur la « liberté de penser et de communiquer » qui a fourni l'argument juridique de la décision du Conseil⁴¹⁵.

*

Dans le prolongement de notre travail sur la formation historique de la culture comme catégorie de l'intervention publique, ce programme de recherche sur les politiques de la langue française vise plus généralement à éclairer les conditions du traitement étatique

⁴¹⁵ Cf. par exemple le mémoire de Guy Carcassonne remis au Conseil constitutionnel en juillet 1994 et reproduit dans *Commentaire*, été 1995, 18 (70), p. 331-338, « La protection de la langue française et le respect des libertés ». La décision du Conseil constitutionnel a suscité de nombreux commentaires critiques parmi les juristes, qui expriment dans le langage juridique (portée de l'amendement constitutionnel de 1992, hiérarchie des normes, place de la Déclaration des droits dans l'ordre constitutionnel et extension du recours à l'article 11, etc.) des oppositions souvent politiques. Cf. par exemple Favoreu Louis, « Le français, langue du service public », *Figaro*, 1er août 1994 ; Cazeneuve Jean, « Le français à deux vitesses », *Valeurs Actuelles*, 6 août 1994 ; Clapié Michel, « Le conseil constitutionnel, le libéralisme et la liberté d'expression : à propos de la décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, loi relative à l'emploi de la langue française », *Revue administrative*, 47 (281), septembre-octobre 1994, p. 472-478 ; Broglie Gabriel de, « La loi Toubon : débat grave et querelle oiseuse », *Revue des deux mondes*, 10, octobre 1994, p. 91-104.

des formes symboliques, c'est-à-dire d'une modalité privilégiée de l'ajustement par l'État des structures sociales et des structures mentales. Reste que cet ajustement ne s'opère pas exclusivement par le truchement de ces vecteurs privilégiés de représentations sociales que sont les objets culturels et les formes linguistiques. Reste également qu'on ne saurait le saisir pleinement en restituant seulement la construction des dispositifs étatiques. C'est donc, en prolongement et en complément de ces travaux sur la construction étatique des questions culturelles et linguistiques que l'on se propose maintenant de faire porter le regard sur un tout autre domaine d'intervention — ce qu'il est convenu d'appeler le secteur social — et sur ce qui forme à la fois un autre moment de l'action publique et un autre niveau de son analyse : l'actualisation des normes et catégories étatiques.

II. L'actualisation des normes et catégories étatiques : le traitement bureaucratique de la misère

Pour contribuer à l'analyse des processus par lesquels l'action publique contribue à diffuser des principes de perception du monde social et à encadrer les pratiques qui peuvent légitimement s'y accomplir, la confrontation directe des populations dites « marginales » ou « à problèmes » auxquelles sont destinées des aides sociales aux agents et institutions qui, procédant à leur octroi, actualisent les normes et catégories étatiques associées à ces aides, nous est apparue comme un angle d'observation particulièrement pertinent. Le versement d'allocations et aides liées aux différents « risques sociaux » repose en effet sur un ensemble de critères, eux-mêmes fondés sur des définitions historiquement et socialement situées et légitimées par l'État (de la famille, du travail, des âges de la vie, etc.). Il implique plus précisément de faire correspondre la définition des situations des demandeurs à ces catégories préétablies. L'octroi de ces aides conduit donc à opérer en pratique l'imposition de ces critères formés par et pour l'action publique dans la définition légitime des situations individuelles. Et c'est là un enjeu d'autant plus fort que les agents sociaux concernés sont plus démunis économiquement, culturellement, symboliquement, et partant plus dépendants des aides qui leur sont consenties. C'est dans cette perspective qu'on a été amené à orienter nos travaux vers le traitement bureaucratique de la misère, au cours duquel se réalise cette confrontation entre populations démunies et normes étatiques. On l'abordera de deux manières. Il s'agira tout d'abord de montrer comment se joue l'inculcation de ces normes dans le rapport quotidien avec l'administration, à partir de notre travail proposé dans *La vie au guichet*. On explorera ensuite les modalités et les enjeux des dispositifs de surveillance et de sanction dont le travail de « mise aux normes » bureaucratiques est l'occasion, à partir d'une recherche en cours sur le contrôle et la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Synthèse 2. Relation administrative et traitement de la misère

De nombreux travaux de sciences sociales ont récemment entrepris d'analyser le fonctionnement « quotidien » des administrations et leurs relations avec le « public »⁴¹⁶. Ce regain d'intérêt pour une approche « par le bas » s'explique sans doute pour partie par les évolutions propres à la recherche en sciences sociales : valorisation des enquêtes de terrain qualitatives, influence de courants d'analyse dits microsociologiques tels que l'interactionnisme ou l'ethnométhodologie, etc. Dans le cas français, ce changement de perspective doit sans doute plus encore aux affinités qui relient ce type d'approche aux transformations récentes de l'action publique et de ses représentations légitimes. La décentralisation appellerait ainsi davantage d'analyses « de terrain ». La « responsabilisation » des agents publics et leur engagement dans des dispositifs qui modifient leur rapport au travail (comme les « projets de service ») rendraient plus nécessaire qu'auparavant une attention aux « personnes ». Le développement d'une action publique « négociée », « contractuelle », exigerait de se pencher sur les modalités d'application des règles, devenues plus problématiques.

C'est en ayant tout cela en tête, mais en essayant d'échapper au nouveau prêt à penser qui se définit dans les relations entre « experts » accrédités et institutions publiques qu'on a entrepris d'analyser les relations entre « usagers » et agents publics, sur la base d'une enquête auprès d'organismes de sécurité sociale — les caisses d'allocations familiales⁴¹⁷. L'ambition de ce travail était double. Il s'agissait d'abord de prendre la relation administrative comme objet, d'identifier les conditions sociales de son déroulement, les règles plus ou moins spécifiques qui la régissent, les enjeux dont elle est porteuse, les effets qu'elle peut produire, etc., non pas en toute généralité mais dans le cas du versement de prestations à des populations largement « désaffiliées »⁴¹⁸ pour lesquelles la relation administrative, inscrite plus largement dans une relation d'assistance, présente un enjeu particulièrement fort. Sur cette base, il s'agissait aussi de prendre cette relation sociale particulière comme point d'observation, et d'en faire un analyseur permettant de rendre compte d'un ensemble de problèmes ne se réduisant pas

⁴¹⁶ Pour une recension récente, voir Weller Jean-Marc, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 3, 1998, p. 365-392.

⁴¹⁷ *La vie au guichet*, op. cit.

⁴¹⁸ Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit.

au face-à-face usagers – fonctionnaires, mais que l’analyse de ce face-à-face permettait d’éclairer ; entre autres celui du traitement bureaucratique de la misère. De ce point de vue, notre analyse de la relation administrative ouvre à une sociologie de la pauvreté, si l’on entend par là non pas une condition définie en elle-même mais plutôt, avec Simmel, le produit de la relation d’assistance⁴¹⁹. On a ainsi tenté de montrer comment des situations et problèmes individuels étaient traduits dans les termes des catégories officielles, et d’éclairer les modalités pratiques et les conditions sociales de cette mise en ordre administrative du social. Après avoir rappelé les principes d’analyse qui ont guidé notre démarche (1) ce sont ces questions — plus que l’ensemble des résultats de cette recherche à proprement parler — qu’on présentera dans les pages qui suivent (2).

1. Pour une sociologie du rapport à l’administration

Deux soucis méthodologiques ont animé cette recherche : celui de restituer les relations à double sens qu’entretiennent « l’ordre des interactions » et celui des déterminations sociales et des structures institutionnelles ; celui de rendre compte des rapports de domination dans toute leur complexité, en tenant compte de leurs dimensions équivoques et des éléments qui peuvent y échapper. Mais avant de développer ces deux points, et pour mieux en faire apparaître la portée à propos de la question qui nous occupe ici, on voudrait proposer une rapide mise en perspective des différentes manières de construire les relations administratives comme objet d’attention institutionnelle et d’investigation sociologique.

Les relations de guichet : du problème social à l’objet sociologique⁴²⁰

Le guichet est sans doute ce qui incarne le mieux le modèle traditionnel de l’administration et des rapports qu’elle entretient avec le public. Comme l’a écrit Jacques Chevallier, « le guichet représente l’illustration parfaite et la plus évocatrice [d’un] mode de relations distancié et autoritaire : placé en position de quémendeur ou de solliciteur, l’administré est soumis au bon vouloir du fonctionnaire, sans espérer pouvoir franchir la barrière matérielle qui isole physiquement, mais aussi symboliquement,

⁴¹⁹ Cf. Simmel Georg, *Les pauvres*, Paris, PUF, 1998 (1908), notamment p. 91 et suivantes.

⁴²⁰ Sont ici repris et remaniés les développements présentés dans *La vie au guichet*, notamment p. 7-14.

celui-ci du public »⁴²¹. Que la majorité des personnes interrogées sur celui qui, à leurs yeux, représentent « le fonctionnaire-type » répondent « celui qui est derrière un guichet » en fournit une bonne illustration⁴²².

Ce caractère symbolique à maints égards du guichet et des relations qui s'y déroulent explique qu'ils aient fait l'objet d'une attention politique et institutionnelle bien avant de devenir un objet d'observation pour les chercheurs en sciences sociales⁴²³. Au moins dans le cas français, l'« accueil des usagers » compte ainsi au nombre des problèmes construits et traités dans les programmes dits de « réforme » puis de « modernisation » (de l'État, de l'administration, du service public, selon les périodes).

Dans le cas des organismes de sécurité sociale, Pierre Laroque, qui a contribué à sa fondation puis présidé l'Union nationale des caisses d'allocations familiales aborde au milieu des années 1950 la question des « relations publiques » et des « problèmes de contact avec les allocataires » au cours de réunions publiques et assemblées générales⁴²⁴. Au milieu des années soixante, les responsables de l'UNCAF reprennent cette question, cette fois sous l'angle de la « surfréquentation » des guichets envisagée comme indicateur du mauvais fonctionnement des services, les retards ou erreurs étant considérés comme les facteurs provoquant la visite ; une première grande enquête statistique est lancée en 1964, suivie d'une autre en 1973⁴²⁵. D'autres administrations se préoccupent alors de ces questions⁴²⁶. Plus

⁴²¹ Chevallier Jacques, « L'administration face au public », in CURAPP, *La communication administration-administrés*, Paris, PUF, 1983, p. 21.

⁴²² *Ibid.*, p. 76.

⁴²³ Une histoire de l'invention et de l'évolution du guichet des administrations reste à écrire, qui restituerait les formes concrètes des relations entre « l'État et les citoyens » ou entre « l'administration et les usagers » — à l'instar de l'histoire des technologies sociales et de l'acte de vote, qui a permis de rendre compte des instruments et des pratiques constitutifs du suffrage universel. En revenant sur l'invention des objets et dispositifs matériels engagés dans ces relations (comme le box ou l'hygiaphone), sur la formalisation des pratiques attendues de part et d'autre du guichet, sur leurs transformations, etc., une telle analyse pourrait contribuer à une histoire sociale qui montrerait comment prennent corps les rapports entre l'administration et la société. Des éléments en ce sens sont fournis dans les travaux en cours de Marie Cartier sur la Poste et de Yasmine Siblot sur les services publics dans les quartiers populaires, qui intègrent une perspective historique qui fait pour l'instant défaut aux travaux sur ces questions. À titre de comparaison, voir aussi les développements sur le rapport à l'administration dans Rowell Jay, *L'État totalitaire en action. Les politiques du logement en RDA (1948-1989)*, thèse de doctorat, EHESS, 2001. Parmi les travaux sur la socio-histoire du suffrage universel dont un tel programme pourrait s'inspirer, voir en particulier Garrigou Alain, « La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale », *Politix*, 22, 1993, p. 5-42 ; Ihl Olivier, « L'urne électorale. Forme et usage d'une technique de vote », *Revue française de science politique*, 43 (1), 1993, p. 30-60 ; Offerlé Michel, « L'électeur et ses papiers. Enquête sur les cartes et les listes électorales (1884-1939) », *Genèses*, 13, 1993, p. 29-53.

⁴²⁴ C'est ce que rappelle Roland Lebel, directeur de la CNAF, dans sa préface à Catrice-Lorey Antoinette, *Rapports avec le public et politique de gestion des caisses d'allocations familiales*, Paris, Centre de recherches en sciences sociales du travail, Université Paris-Sud, CNAF, 1973. La question des « relations publiques dans la sécurité sociale » compte parmi les thèmes du rapport de l'inspection générale des affaires sociales pour 1963.

⁴²⁵ Catrice-Lorey Antoinette, *Rapports avec le public et politique de gestion...*, *op. cit.*

⁴²⁶ Ainsi la circulaire du Premier ministre du 10 avril 1976 préconise-t-elle « le développement des fonctions d'accueil du public » et « la personnalisation des relations administratives ». Pour une évocation

récemment, les relations administratives au guichet ont été intégrées aux programmes de modernisation du service public tels qu'ils ont été développés en France depuis le début et surtout la fin des années quatre-vingt⁴²⁷. L'accueil dans les institutions publiques — et plus généralement le rapport administration-administré — est devenu dans le même temps l'un des principaux thèmes de la réflexion sur cette « modernisation », à la fois comme élément à moderniser et comme vecteur de la modernisation⁴²⁸. Les travaux, circulaires, programmes de formation, réaménagements, etc., sont en la matière innombrables. En 1992, une « charte de l'utilisateur » réaffirme les principes du service public dans « les relations avec le public » et préconise des améliorations concernant notamment les « populations défavorisées ». 1994 est désignée par le ministre de la Fonction publique comme « l'année de l'accueil » dans les services publics. En 1995 est lancé par la CNAF le projet « Ligne du public » qui coordonne une série d'initiatives dans le domaine des relations avec les allocataires. En 1997 est votée une loi sur les rapports des usagers avec l'administration...

Il ne s'agit pas ici d'analyser les conditions d'émergence de l'accueil dans les administrations comme enjeu politique et institutionnel, ni de rendre compte de l'ensemble plus vaste des politiques institutionnelles de communication par lesquelles sont censées s'opérer les transformations du rapport à l'utilisateur⁴²⁹. Il nous faut en revanche attirer l'attention sur ce que ces multiples investissements politiques et institutionnels caractéristiques de la période récente produisent sur notre objet. Ces investissements affectent tout d'abord les pratiques des protagonistes des relations de guichet : revalorisation des agents d'accueil par l'intérêt nouveau dont ils bénéficient ; exigences supplémentaires ou ironie des usagers du fait des annonces d'un accueil « modernisé »⁴³⁰. Ensuite et surtout, la construction politico-bureaucratique du rapport à l'administration peut faire obstacle à la compréhension de ce qui se joue effectivement dans les relations de guichet. Ainsi, le fait que « la relation avec le public [soit] devenue un point de passage obligé pour tout discours modernisateur »⁴³¹ ajouté à la fréquente intégration des recherches au sein des programmes de modernisation des administrations présente le risque d'imposer la problématique « modernisatrice » des institutions aux travaux des chercheurs. Force est de constater que tel est fréquemment

des dispositions visant à améliorer la « communication entre l'administration et les administrés » à la fin des années soixante-dix, voir Sadran Pierre, « Le miroir sans tain. Réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in *Religion, société et politique. Mélanges en hommage à Jacques Ellul*, Paris, PUF, 1983, p. 797-807.

⁴²⁷ Cf. les références données dans *La vie au guichet, op.cit.*, p. 9, note 3.

⁴²⁸ Voir les contributions à Chauvière Michel, Godbout Jacques-T., dir., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1992, ainsi que Warin Philippe, dir., *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997 (« Usagers et réformes du service public », p. 9-32).

⁴²⁹ Sur les campagnes de communication à destination du public dans les organismes de protection sociale, voir Weller Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, p. 130-132.

⁴³⁰ Que l'on pense par exemple aux détournements des slogans tels que « Bougez avec la Poste », « Avec la SNCF, c'est possible » ou, pour les caisses d'allocations familiales, « Vous rendre la vie plus facile ».

⁴³¹ Weller Jean-Marc, « La modernisation des services publics par l'utilisateur... », *art. cit*

le cas⁴³². Or l'angle de la « modernisation » ne rend à l'évidence que partiellement compte, et de manière en partie biaisée, du rapport à l'administration.

Cette proximité problématique — à tous les sens du terme — des travaux de recherche aux programmes institutionnels se marque dans le vocabulaire. Les catégories les plus fréquemment usitées d'« usager », de « client » ou de « citoyen » ne sont en effet pas plus universelles qu'exemptes de dimension normative. Tous ces mots piégés par les connotations que leur associent leurs usages sociaux sont, explicitement ou non, porteurs d'une théorie unifiante du rapport à l'administration, et aucun d'entre eux ne peut rendre compte de la diversité des pratiques, des situations et des enjeux qui constituent ce rapport : ces notions officielles « font référence à un individu générique [...] au service de fonctions génériques », pour reprendre la formulation de Louis Pinto⁴³³. C'est dans l'entre-deux-guerres que la notion d'usager supprime celles d'administré ou d'assujéti, tout comme la notion de service public s'impose à celle, concurrente, de puissance publique. Le terme d'usager, utilisé en droit administratif dès les années vingt et d'un usage courant vers 1930, apparaît ainsi au confluent d'une tendance du droit administratif de la III^e République, de l'économie sociale et de la pensée socialiste de la fin du XIX^e siècle⁴³⁴. Y sont associés tous les mythes (comme celui de « l'égalité devant le service public ») de la conception traditionnelle du service public. La notion d'usager est elle-même concurrencée, depuis la fin des années soixante-dix, par celle de client. Ce terme, dans ses usages américains, n'a pas la connotation mercantile qu'il revêt en français. En France, il est d'abord utilisé dans l'univers de la gestion⁴³⁵ puis, comme au Québec⁴³⁶, brandi comme emblème des politiques néo-libérales d'alignement des services publics sur les logiques de l'entreprise privée⁴³⁷. Comme c'est le cas plus généralement de ces politiques néo-libérales en Europe, cette transformation de l'« usager » en « client » est en partie

⁴³² Pour évaluer la portée de cette imposition de la problématique « modernisatrice », on pourra se référer aux travaux français des années quatre-vingt-dix cités précédemment.

⁴³³ Pinto Louis, « Expérience vécue et exigence scientifique d'objectivité », in Champagne Patrick, *et al.*, *Initiation à la pratique sociologique*, *op. cit.*, p. 11.

⁴³⁴ Daviet Jean-Pierre, « Le service public et l'usager, entre droit administratif et philosophie politique (1843-1945) », in Horellou-Lafarge Chantal, dir., *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 23-48.

⁴³⁵ Saïas M., Montebello M., « Quand les usagers deviennent des clients », *Revue française de gestion*, 20, 1979, p. 77-81.

⁴³⁶ Bouchard Gilles, « De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire », *Politiques et sociétés*, 29, 1996, p. 139-159.

⁴³⁷ De Quatrebarbes Bertrand, *Usager ou client ? Marketing et qualité dans les services publics*, Paris, Éditions d'organisation, 1996 ; Quin Claude, « Assujéti, client ou partenaire : que devient l'usager du service public ? », in Warin Philippe, dir., *Quelle modernisation des services publics... op. cit.*, p. 333-350 ; Warin Philippe, « Les services publics : modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale », in *ibid.*, p. 81-102.

inspirée par la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher⁴³⁸ et relayée par des organismes comme l'OCDE⁴³⁹. En dehors même des prescriptions qu'elle implique quant aux pratiques des agents de l'administration, la notion de client fait obstacle à l'analyse en ce qu'elle entretient la fiction d'un consommateur libre de ses choix et celle d'un rapport à l'administration égalitaire et exempt de contrainte⁴⁴⁰.

Ce rapport est enfin de plus en plus souvent pensé en termes de citoyenneté, ce qui ne va pas non plus sans quelques ambiguïtés. La thématique de la citoyenneté renvoie bien à un problème : celui du rapport de l'individu au collectif auquel il est censé appartenir et du statut qu'il y occupe. Cette thématique est bien en phase avec l'accueil, comme traitement sinon individualisé au moins individué du rapport à la collectivité. Dans le contexte particulier du système politico-administratif américain, la « rencontre bureaucratique » — *bureaucratic encounter* — a ainsi pu être analysée comme une forme de rapport au politique, au même titre que les rencontres avec des élus⁴⁴¹, ou comme l'une des plus fréquentes expressions de la citoyenneté, avec le paiement des impôts et le vote⁴⁴². Pour Steven Peterson, par exemple, la rencontre bureaucratique est une importante forme de la participation politique des « gens ordinaires », pour lesquels la vie politique consiste davantage à utiliser des programmes publics — et en particulier sociaux — ou à rentrer en contact avec des agents de l'administration qu'à se déplacer pour aller voter⁴⁴³. Michael Lipsky quant à lui, à partir d'une définition plus large et plus sociologique de la citoyenneté, met en évidence la place qu'y occupent les rencontres avec les agents de base de l'administration publique, en socialisant les individus à ce que les services publics attendent d'eux, en leur assignant une place dans la communauté politique ou encore en déterminant ceux sur lesquels s'appliquent les sanctions ou services de l'État⁴⁴⁴. Rien n'interdit donc de parler de citoyenneté à propos du rapport à l'administration, à condition de l'utiliser comme concept utile à la

⁴³⁸ Jeannot Gilles, « Peut-on faire de l'usager un client ? Retour sur l'exemple britannique », in Warin Philippe dir., *Quelle modernisation des services publics... op. cit.*, p. 287-308.

⁴³⁹ *L'administration au service du public*, Paris, OCDE, 1987 ; *L'administration à l'écoute du public : initiatives relatives à la qualité du service*, Paris, OCDE, 1996.

⁴⁴⁰ Sur les implications normatives de ces termes, cf. Pinto Louis, « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue française de sociologie*, 1990, 31 (2), p. 179-198.

⁴⁴¹ On trouvera des exemples de cette abondante littérature dans *La vie au guichet*, *op. cit.*, p. 11-13.

⁴⁴² « Next to paying taxes and voting, these encounters are probably the most frequent expressions of citizenship rights ». Hasenfeld Yeheskel, « Citizen's Encounters with Welfare State Bureaucracies », *Social Service Review*, december 1985, p. 622.

⁴⁴³ Peterson Steven A., « Sources of Citizens' Bureaucratic Contacts. A Multivariate Analysis », *Administration and Society*, 20 (2), 1988, p. 152-165.

⁴⁴⁴ Lipsky Michael, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

description de pratiques et non comme horizon idéal⁴⁴⁵. Or c'est le plus souvent de cette seconde manière que le terme est employé en France à ce propos. Les discours institutionnels qui s'y réfèrent opèrent un déplacement sur le terrain de l'abstraction politique qui tend à ennoblir les pratiques administratives plus qu'à les analyser. Associant le rapport à l'administration aux valeurs positives de l'adhésion volontaire et de l'autonomie, ces discours ont finalement des finalités et des vertus plus prescriptives que descriptives.

Quittons maintenant le terrain des problématisations politico-institutionnelles pour celui de l'analyse sociologique du rapport à l'administration. De la socio-économie des « relations de service » dépassant les seules relations administratives⁴⁴⁶ à l'analyse « par le bas » des politiques publiques intégrant la confrontation entre agents et usages du service public au-delà du seul guichet⁴⁴⁷ en passant par l'étude des politiques administratives⁴⁴⁸ les perspectives sont variées. Des recueils de textes⁴⁴⁹ et des revues de littérature américaine⁴⁵⁰, européenne⁴⁵¹ et française⁴⁵² permettent de se repérer dans ces travaux d'orientations fort diverses qu'on ne peut toutes présenter. En ce qui concerne les travaux français sur les relations de guichet, l'une des principales tendances qui se dégage est celle de la microsociologie interactionniste. Des travaux,

⁴⁴⁵ Leca Jean, « Individualisme et citoyenneté », in Birnbaum Pierre, Leca Jean, dir., *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1991 (1986), p. 159-209.

⁴⁴⁶ Gadrey Jean, « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, 26 (3), 1994, p. 381-389.

⁴⁴⁷ Warin Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; « Vers une évaluation des services publics par les usagers ? », *Sociologie du travail*, 25 (3), 1993.

⁴⁴⁸ Voir par exemple Bouchard Gilles, « Les relations fonctionnaires-citoyens : un cadre d'analyse », *Administration publique du Canada*, 34 (4), 1991, p. 604-620.

⁴⁴⁹ Katz Elihu, Danet Brenda, eds, *Bureaucracy and the Public. A Reader in Official-Client Relations*, New York, Basic Books, 1972 ; *La relation de service dans le secteur public. Tome 2. Du travail des agents au droit des usagers*, Paris, Plan urbain, RATP, DRI, 1991.

⁴⁵⁰ Katz Elihu, Danet Brenda, « Communication between Bureaucracy and the Public : a Review of the Literature », in De Sola Pool I. et al., *Handbook of Communication*, Chicago, Rand Mac Mally, 1973, p. 666-705. Cet article recense des travaux nombreux, d'orientations variées (de l'interactionnisme symbolique aux spécialistes d'administration publique) et portant sur des terrains (police, hôpitaux, aide sociale, etc.) et des pays (États-Unis, Israël, Pakistan, etc.) très différents. Voir aussi plus récemment Goodsell Charles T., « The Public Encounter and its Study », in *The Public Encounter. Where State and Citizen Meet*, Bloomington, Indiana University Press, 1980, p. 3-64.

⁴⁵¹ Grunow Dieter, « Client-Centered Research in Europe », reproduit in *La relation de service dans le secteur public. Tome 2, op. cit.*, p. 65-83.

⁴⁵² Weller Jean-Marc, « La modernisation des services publics par l'utilisateur... », art. cité. On trouvera également un échantillon de travaux français dans les cinq tomes de *La relation de service dans le secteur public, op. cit.*, et notamment dans les tomes 3 à 5, actes du colloque « À quoi servent les usagers ? » organisé en 1991.

inspirés notamment de l'analyse goffmanienne des relations de service⁴⁵³ restituant l'enchaînement séquentiel de leurs différentes logiques (civile, technique, contractuelle) ont utilement mis l'accent sur l'implicite de l'échange, sur les images du service public qui s'y construisent, et sur les logiques contradictoires qui s'y déploient, de celle du contrôle à celle du commerce⁴⁵⁴. Les problèmes posés par ce type d'approche sont ceux, plus généraux, d'un interactionnisme radical, réduisant le social à l'agrégation d'effets interactionnels⁴⁵⁵. L'étude des relations de guichet tend alors souvent à s'épuiser dans la description des interactions de face-à-face, en les autonomisant des autres rapports sociaux dans lesquels elles s'inscrivent (organisation institutionnelle, positions et trajectoires des interactants, effets de l'issue des échanges, etc.). Le rapport à l'administration risque ainsi de se voir réduit à la dimension d'un échange langagier, dont les tenants et aboutissants, ainsi que les logiques spécifiques, tendent à disparaître derrière la sophistication de l'analyse linguistique⁴⁵⁶. En outre, si la catégorie générique de « relation de service » a pu avoir des vertus critiques en rapprochant des métiers socialement très distincts — du médecin au garagiste, pour reprendre les exemples de Goffman — elle présente l'inconvénient symétrique de masquer les spécificités du rapport aux services publics, rejoignant en fin de compte le « discours managérial » qui tend à assimiler ce rapport à un échange commercial⁴⁵⁷.

⁴⁵³ Goffman Erving, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit, 1968 (1961).

⁴⁵⁴ Joseph Isaac, « La relation de service. Les interactions entre agents et voyageurs », *Annales de la recherche urbaine*, 39, 1988, p. 43-55.

⁴⁵⁵ Voir entre autres Bourdieu Pierre (avec la collaboration de Salah Bouhedja et Claire Givry), « Un contrat sous contrainte », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 34-51 ; Corcuff Philippe, *Les nouvelles sociologies*, op. cit.

⁴⁵⁶ Voir par exemple, sur les caisses d'allocations familiales, Boisset Anne, Darteville Michel, *L'offre d'information en CAF de Lyon et de Creil. Organisation des communications avec les usagers et compétences des agents d'accueil au téléphone et en face à face*, ARIESE, Lyon, CNAF, Paris, 1994 ; sur EDF Lacoste Michèle, « Le langage du "guichet". Accueil et traitement des demandes dans la relation de service », *Connexions*, 65 (1), 1995, p. 7-26.

⁴⁵⁷ Les usages sociologiques puis institutionnels de la notion de relation de service et les problèmes de son application aux services publics sont présentés de manière éclairante dans Demailly Lise, « Les métiers relationnels de service public : approche gestionnaire, approche politique », *Lien social et politiques*, 40, 1998, p. 17-24. Voir également Weller Jean-Marc, *L'État au guichet*, op. cit., p. 222-223.

Si notre analyse visait, à la manière de la microsociologie interactionniste, à opérer une description fine des pratiques individuelles et à rendre compte de l'expérience individuelle du monde social⁴⁵⁹, elle a également tendu à replacer ces pratiques et cette expérience dans une perspective plus générale. C'est là un premier souci méthodologique qui a animé cette recherche. On a ainsi appliqué aux relations de guichet la distinction nécessaire entre « ce qui relève *de* la situation et ce qui est *en* situation »⁴⁶⁰, et tenté de repérer les articulations entre ces deux ordres de réalité. On a tenté de le faire de trois manières.

Il s'agissait en premier lieu de se rappeler que « la vérité de l'interaction n'est jamais tout entière dans l'interaction telle qu'elle se livre à l'observation »⁴⁶¹. Notre analyse a ainsi cherché à rendre compte de ce que doivent les interactions au guichet à la structure sociale dans laquelle elles sont nécessairement inscrites (positions sociales respectives, conditions socio-économiques, place de l'institution dans le traitement des problèmes sociaux). Comme l'écrit Louis Pinto, « même une institution qui paraît séparer les "individus" du monde extérieur, de ses représentations et de ses classements, est intelligible si, et seulement si l'on parvient à établir la correspondance, rarement manifeste, entre l'ordre interne de l'univers institutionnel et l'ordre externe des structures sociales »⁴⁶². La prise en compte des positions, des ressources, des trajectoires des protagonistes des interactions observées a constitué l'une des manières par lesquelles on a tenté d'établir cette correspondance.

En second lieu, on a conçu l'attention prêtée aux micro-relations comme un moyen de rendre compte d'un trait structural du rapport à l'administration. On s'est pour ce faire appuyé sur la lecture d'*Asiles* d'Erving Goffman que propose Robert Castel. Pour ce dernier, c'est en effet « l'organisation institutionnelle qui impose cette description atomisante parce qu'elle a constitué une réalité atomisée, une vie faite de fragments brisés, hachée par les coupures qui sont celles de la dynamique institutionnelle »⁴⁶³. Bien que sous des formes évidemment différentes de la relation entre patient et médecin

⁴⁵⁸ Sont ici repris et remaniés les développements présentés dans *La vie au guichet*, p. 14-15 et p. 18-20.

⁴⁵⁹ Joseph Isaac, *Erving Goffman et la microsociologie*, Paris, PUF, 1998.

⁴⁶⁰ Goffman Erving, « L'ordre de l'interaction », in *Les moments et leurs hommes*, textes recueillis et présentés par Yves Winkin, Paris, Minuit-Seuil, 1988, p. 208.

⁴⁶¹ Bourdieu Pierre, *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987, p. 151.

⁴⁶² Pinto Louis, « Expérience vécue et exigence scientifique d'objectivité », *art. cit.*, p. 11.

⁴⁶³ Castel Robert, « Institutions totales et configurations ponctuelles », in *Le parler frais d'Erving Goffman*, Paris, Minuit, 1989, p. 34.

étudiée par Goffman, les rapports administration-administrés constituent une réalité atomisée, par le traitement d'une suite d'individus et non d'un collectif. On peut y transposer la formule de Michel Foucault à propos des dispositifs de surveillance : « La foule, masse compacte, lieu d'échanges multiples, individualités qui se fondent, effet collectif, est abolie au profit d'une collection d'individualités séparées »⁴⁶⁴. Fonder l'analyse sur les interactions de face-à-face au guichet, ce n'était dès lors pas prendre une option théorique au risque de se perdre dans la description anecdotique d'une dimension résiduelle de l'action publique, mais bien plutôt rendre compte en actes d'un trait caractéristique du traitement bureaucratique des individus.

On a proposé un dernier type d'articulation de l'ordre des interactions à un niveau plus large de la réalité sociale en faisant porter le regard sur les effets des relations de guichet. Il s'agit tout d'abord du *policy-making role* des *street-level bureaucrats* dont parle Michael Lipsky qui, s'intéressant à la place des individus dans les services publics, montre comment l'agrégation de leurs actions fait émerger les politiques publiques. Le fait macrosocial qu'on appelle une politique procède ainsi des pratiques des petits fonctionnaires — dont les guichetiers sont un bon exemple — qui adaptent, ajustent et rendent (ou non) effectives les orientations et les normes officiellement édictées⁴⁶⁵. Les effets des relations de guichet, ce peuvent être ensuite le rôle que, sous certaines conditions, elles peuvent jouer dans les processus de socialisation des visiteurs, au sens minimal du développement de relations sociales comme au sens fort de l'inculcation de normes sociales et de la construction identitaire⁴⁶⁶. Ce sont enfin les transformations de l'institution par les pratiques des usagers au guichet : l'analyse des interactions dans lesquelles se (re)définissent les usages et les pratiques de l'institution s'inscrit alors dans celle des processus d'institutionnalisation.

Deuxième pari d'analyse : il s'agissait de rendre compte des rapports de domination dans toute leur complexité en tenant compte de leurs dimensions équivoques et des éléments qui peuvent y échapper. Analyser les relations au guichet d'une administration, c'est aussi rendre compte d'un rapport de domination. Rappeler

⁴⁶⁴ Foucault Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 202.

⁴⁶⁵ Lipsky Michael, *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*, notamment « Street-level bureaucrats as policy makers », p. 13 et suivantes.

⁴⁶⁶ On développera ce point plus loin. Si les processus de socialisation et de construction des identités sociales sont généralement appréhendés avant tout à partir des relations de travail, les schèmes d'analyse construits dans ce cadre peuvent également servir à saisir la manière dont ils s'accomplissent dans ces relations sociales particulières que sont les relations bureaucratiques. Pour une vue d'ensemble, voir Dubar Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1996, notamment « Pour une théorie sociologique de l'identité », p. 109-128. Voir dans cette perspective les travaux de Didier Demazière sur les relations entre chômeurs et agents de l'ANPE.

cette évidence paraissait nécessaire, ne serait-ce que pour contrebalancer l'omniprésence du discours irénique évoqué plus haut, faisant par exemple du rapport à l'administration l'équivalent d'une relation commerciale. De l'inégalité des ressources de tous ordres, et notamment informationnelles, entre les protagonistes de la relation, à l'autorité de l'agent mandaté par l'institution face à la position du demandeur, aux multiples injonctions bureaucratiques qui, sous les apparences de l'exigence technique (remettre un formulaire en temps et en heure) renvoient souvent implicitement à l'imposition d'un mode de vie et d'un rapport au monde social (avoir une vie réglée, se plier aux normes), et jusqu'à l'imposition du temps d'attente comme marqueur du pouvoir⁴⁶⁷, le rapport à l'administration est traversé par des rapports de domination, quand bien même il ne s'y réduit pas⁴⁶⁸.

Cette enquête a ainsi permis de mettre le doigt sur toute la complexité des rapports de domination, en les restituant dans leur dimension la plus concrète. On peut l'indiquer rapidement de trois manières. Cette enquête montre en premier lieu que la domination bureaucratique n'est pas le fait d'une administration anonyme aux règles s'appliquant mécaniquement. Elle s'exerce par l'entremise d'individus qui ne sont pas de simples rouages, mais dont la position d'autorité autorise des jugements et des prescriptions que le fonctionnement administratif n'exige pas, mais qu'il rend possible. Que des agents d'accueil placés en position de force puissent se permettre des injonctions ou interrogations qui témoignent plus de leurs valeurs personnelles que de la règle administrative — « Il faudrait peut-être arrêter de changer de partenaire ! », ou encore : « Et du travail, vous en cherchez vraiment ? » — illustre bien cette proposition.

Ensuite, cette enquête a permis de rendre compte de l'ambivalence du rapport à l'institution, qui produit à la fois du « lien social » et de la coercition, contribue à aider les personnes en difficulté à « faire face », en même temps qu'à les maintenir à leur place. À propos du rapport entre identité et documents administratifs, Claudine Dardy montre que « les papiers sont à la fois ceux de la contrainte, du contrôle et même du contrôle d'État, mais ils sont aussi pourvoyeurs d'identité. L'identité — du moins une certaine forme d'identité — de chacun de nous se joue et se rejoue, se dessine,

⁴⁶⁷ Voir à ce propos Bourdieu Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, notamment p. 264, 269-270, 273.

⁴⁶⁸ On aura une idée de la violence que peut receler la relation administrative au travers du traitement dont les étrangers sont l'objet au guichet de certaines préfectures, qui mériterait à lui seul une enquête. Cf. à ce propos le document militant mais non dénué de sens ethnographique sur la base d'observations réalisées à la préfecture de l'Hérault : « La pouvoir du guichet. Réalité de l'accueil et du traitement des étrangers par une préfecture », *Causes communes*, numéro hors série, Paris, Cimade, 2000.

s'estompe ou s'affirme dans ces papiers »⁴⁶⁹. Il en va de même des relations de guichet, qui alternent entre réconfort et sanction, forment des vecteurs d'imposition normative en même temps que d' « intégration ».

Tout n'est donc pas domination et — c'est là notre troisième et dernière remarque — les visiteurs et leurs pratiques ne sauraient être compris en les rapportant simplement à la catégorie homogénéisante de « dominés ». Des travaux ont utilement mis en garde contre la vision manipulatrice souvent à l'œuvre dans les analyses de l'action sociale, réduisant les récipiendaires des aides et de l'assistance au statut de « victimes »⁴⁷⁰. L'analyse proposée ici tient compte de ces mises en garde, mais cherche en même temps à éviter le travers inverse d'une conception exagérément « stratégique » des pratiques des usagers. Plus généralement, si une application mécaniste d'une analyse en termes de domination peut conduire à masquer et aplanir la diversité des pratiques, et partant à empêcher de rendre compte de la complexité du réel, l'abandon d'une analyse en ces termes au motif que tout ne s'y résume pas, et bien souvent à partir d'une conception étroite de la domination réduite à la coercition pure et simple, ne nous paraît pas susceptible de mieux rendre justice de pratiques telles que celles des allocataires dont il sera ici question. Aussi a-t-on essayé de se livrer au difficile exercice de l' « alternance » proposée par Claude Grignon et Jean-Claude Passeron, entre la restitution des rapports de domination et celle des pratiques qui y échappent ou à tout le moins en marquant les limites⁴⁷¹. C'est ainsi que l'on a proposé des hypothèses complémentaires sur des pratiques qui, telles que le mutisme ou l'agressivité, peuvent être appréhendées à partir des deux points de vue. C'est ainsi également que l'on a tenté de décrire⁴⁷² « toutes les formes circonstancielles de l'affirmation de non-dépendance : le retrait dans le quant-à-soi ("se faire oublier" lorsqu'on n'est pas dans les conditions où la domination vous oublie), l'auto-affirmation agressive par la provocation, la contestation ou la dérision, l'ostentation d'une contreforce politique ou économique, physique le cas échéant... »⁴⁷³.

⁴⁶⁹ Dardy Claudine, *Identités de papier*, op. cit., p. 13.

⁴⁷⁰ Voir par exemple Messu Michel, « L'État-providence et ses victimes », *Revue française de science politique*, 40 (1), 1990, p. 81-97.

⁴⁷¹ Grignon Claude, Passeron Jean-Claude, *Le savant et le populaire*, op. cit.

⁴⁷² Cf. principalement *La vie au guichet*, p. 165-192.

⁴⁷³ Grignon Claude, Passeron Jean-Claude, *Le savant et le populaire*, op. cit., p. 79.

2. Catégorisation et identification bureaucratiques

Plutôt que de tenter une présentation synthétique de l'ensemble des propositions avancées dans notre travail, on se concentrera ici, au risque d'en donner une vue seulement partielle, sur la question qui en constitue le fil directeur et permet en même temps de l'intégrer le plus directement au projet d'ensemble présenté dans ce mémoire. Cette question, c'est celle de l'inculcation des catégories d'État qui s'opère en pratique au cours des interactions administratives.

L'observation de ces interactions avait en effet entre autres buts celui de rendre compte de la manière dont s'opère l'imposition des catégories de pensée constitutive de la « violence symbolique de l'État ». Cette identification par catégorisation impose à des individus la manière dont ils doivent voir leur propre vie. Elle leur assigne une place, même si ce n'est pas celle qu'ils souhaitent ou revendiquent. Elle est parfois effectivement violente, comme lorsqu'elle consiste à imposer à des individus un statut qu'ils refusent — « Vous ne voulez pas l'admettre, mais vous formez bien un couple ! », ai-je entendu un jour au guichet — ou lorsqu'*a contrario* est dénié l'octroi d'un statut — « Non, vous n'êtes pas considérée comme mère de famille ». De plus, ces catégories ne sont pas seulement les rubriques d'une nomenclature administrative ; elles sont aussi des catégories de jugement. Leur application conforte dans leur position ceux qui correspondent aux normes en vigueur — une famille stable, par exemple — mais s'apparente à une stigmatisation pour ceux qui s'en éloignent.

Il faut toutefois se garder d'une lecture univoque de l'identification bureaucratique. Celle-ci ne se réduit pas à l'imposition de schèmes de perceptions subie passivement par l'administré. De plus, elle procure des bénéfices : « La traduction des vies hétérogènes en catégories homogènes [...] est aussi la condition pour que sa parole [de l'assuré] soit entendue lorsqu'il entend "faire reconnaître ses droits" »⁴⁷⁴. Bénéfices matériels, mais aussi parfois symboliques : l'administré peut retirer des gains d'identification individuelle et collective non négligeables de la relation administrative. Catégorisation et identification bureaucratiques ne sont pas plus le produit d'un mécanisme anonyme et implacable, mais doivent beaucoup aux positions et dispositions des protagonistes de la relation administrative, dont les usages et les pratiques ne sont pas toujours institutionnellement définis et contrôlés. C'est ce qu'on voudrait tenter de montrer en se

⁴⁷⁴ Weller Jean-Marc, « Sociologie d'une transaction : une caisse de retraite et ses usagers », *Sociétés contemporaines*, 3, 1990, p. 84.

situant, pour simplifier l'exposé, d'abord du côté de ceux qui appliquent les catégories et identités bureaucratiques (les guichetiers) puis du côté de ceux à qui elles sont appliquées (les visiteurs).

*Entre conformité bureaucratique et dispositions personnelles : le travail des petits fonctionnaires*⁴⁷⁵

On peut considérer comme généralement admis que pour faire la sociologie d'une institution⁴⁷⁶, pour saisir le rapport à l'institution de ceux qui ont affaire à elle⁴⁷⁷, pour comprendre la conduite de l'action publique en tant qu'elle consiste en un déroulement de pratiques institutionnelles, l'analyse passe nécessairement par la sociologie des agents et des rôles qui réalisent l'institution en même temps que les pratiques accomplies en son nom. Mais dans la sociologie des agents engagés dans la production de l'action publique et dans l'analyse des rôles institutionnels, ce sont généralement les positions hautes, les « décideurs », « responsables » ou « représentants » de l'institution qui focalisent l'attention. Comme le notent Claude Dubar et Pierre Tripier, la sociologie du travail des petits fonctionnaires reste en revanche peu développée⁴⁷⁸. Il est un fait que la connaissance sociologique a tendance à se raréfier au fur et à mesure que l'on descend dans la hiérarchie des institutions.

Il n'est ainsi guère surprenant que l'image du bureaucrate impersonnel et tatillon, interchangeable exécutant de règles dont il ne saisit pas toujours les fondements s'applique tout particulièrement à l'endroit des fonctionnaires subalternes, et ce dans des traditions d'analyse très différentes. Donnons-en quelques exemples. Il en va ainsi de l'idée largement répandue selon laquelle seuls les hauts fonctionnaires auraient intégré une « culture administrative » donnant sens à leurs actes, « la base » restant quant à elle guidée de manière quasi-aveugle.

⁴⁷⁵ Certains passages de cette partie sont repris de *La vie au guichet*, notamment p. 81-83

⁴⁷⁶ Cf. par exemple Hughes Everett C., « Institutional Office and the Person », *American Journal of Sociology*, 43 (3), 1937, p. 404-413 ; Berger Thomas, Luckmann Peter, *La construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, spécialement p. 101 et suiv.

⁴⁷⁷ Lagroye Jacques, « On ne subit pas son rôle », entretien accordé à *Politix*, 38, 1997, spécialement p. 8.

⁴⁷⁸ Cf. Dubar Claude, Tripier Pierre, « La catégorie C de la fonction publique peu étudiée par les sociologues », in *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 189-161. Il faut toutefois noter les travaux pionniers de Crozier Michel, *Le monde des employés de bureau*, Paris, Seuil, 1965 et à sa suite la synthèse de Sainsaulieu Renaud, « L'interpersonnel et le formel dans les bureaux », in *L'identité au travail*, Paris, Presses de la FNSP, 1977, p. 116-171. Voir également Chenu Alain, *Les employés*, Paris, La Découverte, 1994.

« À la base, écrit Jacques Chevallier, les petits fonctionnaires n'assimilent qu'avec difficulté [...] l'idéologie qui leur est inculquée : il s'agit en ce qui les concerne, et comme pour les administrées, d'une "réception" essentiellement passive puisque leurs pratiques sont avant tout conditionnées par les directives de l'autorité supérieure ; faute d'apprentissage, le système de représentations se réduit à une version appauvrie de quelques dogmes simples. »⁴⁷⁹

Ce serait donc non seulement en raison de la surveillance hiérarchique mais aussi parce qu'ils n'ont pas intégré le système des raisons sur lequel repose les règles qu'ils appliquent que les petits fonctionnaires seraient prédisposés à le faire de manière tatillonne : seule la technique bureaucratique leur étant accessible, ils en feraient la référence permettant de donner sens à leur action et l'investiraient d'une valeur intrinsèque. À cette hypothèse du « défaut de socialisation » des employés subalternes s'ajoute celle de la dualité organisationnelle proposée dans l'ouvrage de François Dupuy et Jean-Claude Thœnig sur l'administration française. Pour rompre avec l'idée d'une organisation monolithique, ces derniers mettent en relief les « deux visages » de l'administration, l'un bureaucratique, l'autre politique. C'est bien sûr « en haut », où règne « la culture de l'arrangement » qu'on trouve le visage politique, et en « bas », où s'applique le règlement dans un égalitarisme étroit, que se trouve le visage bureaucratique⁴⁸⁰. Partant de la position occupée non plus dans l'organisation mais dans l'espace social, Jean-Claude Chamboredon voit dans l'attitude des employés d'institutions publiques une manifestation exemplaire de la « vocation de gardiens de l'ordre des sujets appartenant à la petite bourgeoisie ».

« Ceux-ci, écrit-il, occupent souvent des positions où ils doivent faire assurer le respect strict de la règle par contraste avec les sujets de la classe supérieure qui disposent de plus de "responsabilité" et d'"initiative", donc peuvent prendre plus de distance par rapport à la règle et par rapport au rôle. »⁴⁸¹

Cette idée, on en trouve une première expression dans la morphologie sociale de Maurice Halbwachs, qui place les fonctionnaires (il s'agit des employés d'administration) dans une position intermédiaire entre les ouvriers et les bourgeois. À la différence des bourgeois qui exercent une « fonction » faisant appel à leur compétence personnelle et à leur arbitrage, les fonctionnaires comme les ouvriers appliquent une « technique » et n'ont pas à déployer d'effort de réflexion ni d'initiative.

⁴⁷⁹ Chevallier Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, 1986, p. 571.

⁴⁸⁰ Dupuy François, Thœnig Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

⁴⁸¹ Chamboredon Jean-Claude, « La délinquance juvénile, essai de construction d'objet », *Revue française de sociologie*, XII, 1971. L'auteur fait ici référence à Ford J., Young D., Boy S., « Functional autonomy, role distance and social class », *British journal of sociology*, 18 (4), 1967, p. 370-378.

Mais contrairement aux ouvriers confinés au monde des objets matériels, c'est à la « matière humaine » qu'ils ont affaire. Dès lors qu'elle consiste en l'application d'une technique, l'action des fonctionnaires imite « les mécanismes des choses non sociales ». Eux-mêmes simples éléments fonctionnels, ils traitent non pas « des ensembles de personnes, chacune intéressante en elle-même, mais des catégories d'unités qu'on peut traiter à la façon des choses matérielles » ; autrement dit, pour reprendre l'expression d'Halbwachs, « une humanité matérialisée »⁴⁸².

« Il y a des guichets dans les bureaux, et le public se répartit mécaniquement entre un certain nombre de catégories. Pour la personne qui vous reçoit derrière le guichet, votre personnalité, vos origines, votre rang social ne comptent pas ; vous êtes une unité dans l'ensemble de ces opérations [...] Vous n'êtes pour lui qu'une chose. »⁴⁸³

Notre analyse ne visait pas à remettre en cause ce type d'approche, encore moins à renverser la figure du bureaucrate impersonnel au profit de l'exaltation de la « personnalité » des petits fonctionnaires. Elle tendait en revanche à montrer que le conformisme prêté à ces petits fonctionnaires n'était pas une donnée intangible et que, s'agissant des agents en contact direct avec le public, il ne constituait qu'une face de leur rôle et de leur travail. En s'inspirant de la théorie du « double corps » étudiée par Ernst Kantorowicz⁴⁸⁴, on a fait l'hypothèse d'une duplicité inscrite dans la définition même du rôle des guichetiers dont on a étudié le travail. D'un côté ils ne sont que l'incarnation de l'Etat, pour ceux qui ont affaire à eux, mais aussi dans leurs pratiques et dans une part de l'identité qu'ils projettent. Simples titulaires d'un poste défini en dehors de toute considération de personne, ils sont de fait chargés d'appliquer de façon standardisée des normes qui se veulent universelles⁴⁸⁵. En même temps qu'ils réduisent les situations qui se présentent à eux à un cas standard, ils abdiquent leur propre personnalité ; ou, plus précisément, ils sont conduits à « cristalliser [leur] personnalité à partir d'un modèle d'impersonnalité »⁴⁸⁶. Et si aujourd'hui ils ne portent plus les attributs officiels (uniforme, casquette ou insigne) identifiant celui qui les revêt à la fonction qu'ils symbolisent, les guichetiers n'en manient pas moins des objets (ordinateurs, formulaires) et un langage (sigles, jargon administratif) qui effacent leur personne derrière l'appartenance à un ensemble institutionnel. Plus encore, en se

⁴⁸² Halbwachs Maurice, « Les caractéristiques des classes moyennes », in *Classes sociales et morphologie*, Paris, Minuit, 1972, p. 106. Je remercie Christian Baudelot d'avoir attiré mon attention sur ce texte.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ Kantorowicz Ernst, *Les deux corps du roi*, Paris, Gallimard, 1989.

⁴⁸⁵ Weber Max, *Économie et société*, op. cit., spécialement p. 226-228.

⁴⁸⁶ Merton Robert K., « Bureaucratie et personnalité », in *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin, 1997, (1953), p. 195.

« dépersonnalisant », ils personnifient en quelque sorte l'institution qui les emploie. Ils font corps avec l'institution dont ils ne sont qu'un des avatars. Ce ne sont pas eux qui parlent, mais l'institution qui formule prescriptions, explications et justifications aux usagers par leur intermédiaire. Ce n'est pas à eux que l'on parle, mais à l'institution que l'on demande ou fournit des renseignements, réclame, avoue.

D'un autre côté, ce sont bien des individus concrets qui font exister le poste d'agent d'accueil. Cette évidence se laisse d'autant moins longtemps oublier que la visite au guichet organise la rencontre physique entre deux personnes. Est ainsi investie dans le poste toute une série d'éléments qui ne procèdent pas de sa définition administrative. En plus d'un fonctionnaire, il s'agit alors d'un homme ou d'une femme, plus ou moins âgé(e), dont les caractéristiques physiques sont inévitablement et immédiatement engagées dans la relation. L'individu jouant un rôle de bureaucrate est de plus porteur d'une expérience personnelle, de dispositions socialement constituées qui ne peuvent pas ne pas s'exprimer d'une façon ou d'une autre dans la confrontation au public. En l'occurrence, les caractéristiques individuelles de l'agent d'accueil peuvent être activées plus ou moins consciemment par le visiteur, comme lorsque la carrure imposante du guichetier dissuade de s'adresser à lui sur un ton agressif, ou qu'une femme engage des tactiques de séduction à son égard. Ces caractéristiques sont également engagées par le « petit bureaucrate » lui-même. De manière largement inconsciente, comme lorsqu'il actualise des schèmes de perception intériorisés avant ou en dehors de l'exercice de son activité professionnelle, ou que s'expriment des affects tels que l'émotion ou la nervosité ; plus explicitement, comme lorsque des compétences personnelles acquises hors institution sont mobilisées dans le travail de l'institution. Sans même parler des cas de connaissance personnelle établie entre agents et allocataires hors rencontre administrative, c'est alors l'individu concret qui parle et agit, et une relation interpersonnelle qui s'établit dans un cadre institutionnel.

La duplicité de l'agent d'accueil (son double corps) et les tensions qui l'accompagnent ne sont pas sans conséquences sur les pratiques professionnelles et les relations au guichet. Institution-faite-homme vs institution humanisée, personnification de l'institution vs personnalisation de l'accueil : le guichetier navigue entre des pôles opposés. Cela constitue une contrainte forte du poste. La duplicité est en effet génératrice de tension et de stress. Le complet détachement et le confort de l'anonymat routinier ne sont guère possibles dès lors que l'agent est directement confronté aux problèmes des allocataires qui s'expriment individuellement à lui. Le complet engagement personnel dans leur résolution n'est pas plus envisageable. L'agent d'accueil, quoi qu'il fasse, ne sera toujours qu'un élément mineur d'une institution qui

ne traite les problèmes individuels que dans les strictes limites de prestations légalement définies. Cette duplicité doit de plus faire l'objet d'un constant effort de maîtrise : l'agent d'accueil doit savoir jusqu'où aller d'un côté ou de l'autre, ne serait-ce que pour « tenir » en cas de trop forte pression personnelle, et remplir les conditions minimales de la vivabilité administrative en évitant une attitude trop strictement bureaucratique.

Mais cette double face constitue aussi et surtout une ressource importante qui permet aux guichetiers de conserver le contrôle de la situation et d'obtenir « en douceur » l'assentiment de leurs visiteurs. La « personnalisation » du rôle bureaucratique permet en effet à l'agent d'accueil de jouer sur deux tableaux : le langage neutre de la bureaucratie ou le langage personnel et familier de l'existence ordinaire ; le repli sur la norme administrative ou l'engagement personnel dans une relation interindividuelle. À la manière des vendeurs de maisons individuelles étudiés par Pierre Bourdieu, les agents d'accueil peuvent en effet choisir « de se rapprocher et de se familiariser par l'emploi du mode d'expression familier [ou prendre] au contraire le parti de se tenir à distance et de se mettre hors d'atteinte en usant du mode d'expression le plus “formel”, l'utilisation alternée de l'une et l'autre stratégie donnant une maîtrise plus ou moins complète de la situation d'échange »⁴⁸⁷. L'agent d'accueil expérimenté peut de fait parvenir à contrôler la part respective qu'il accorde dans son travail à la routine administrative, à la compassion envers les cas difficiles, à la conversation (ce « p'tit ton badin », dont parle un guichetier), au formalisme bureaucratique. Il contrôle ce faisant l'identité que les allocataires entendent faire valoir et contribue à définir le registre dans lequel ils se placent. L'épanchement des plaintes personnelles ou les débordements de violence verbale sont ainsi bornés par le guichetier qui, en imposant la nécessité du retour à la routine administrative recadre une interaction dont le bon déroulement impliquait de laisser, pour un temps, libre cours au « défolement » du visiteur.

Si le travail de ces « petits bureaucrates » que sont les guichetiers ne se laisse pas appréhender sous l'angle exclusif du formalisme bureaucratique, si l'alternance entre

⁴⁸⁷ Bourdieu Pierre, « Un contrat sous contrainte », *art. cit.*, p. 38. Le jeu entre souplesse et rigueur, personnalisation et repli bureaucratique se retrouve sous des formes différentes dans toutes les fonctions administratives, y compris celles qui sont *a priori* les plus rigides. Cf. par exemple à propos de la gendarmerie Mouhanna Christian, « Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique », *Revue française de sociologie*, 42 (1), 2001, p. 31-55. Plus généralement, comme le montre entre autres Charles Kadushin, l'alternance entre proximité et distance est sans doute nécessaire à toute relation entre « professionnel » et « client ». « Closeness and understanding on the one hand, and objectivity and detachment on the other, are essential to satisfactory client-professional relationships. » Kadushin Charles, « Social Distance between Client and Professional », *American Journal of Sociology*, 67, 1962, p. 517. On fait ici l'hypothèse que cette exigence générale est portée à son comble s'agissant du traitement administratif de dimensions particulièrement sensibles de situations individuelles (comme des problèmes familiaux ou des conditions socio-économiques dramatiques).

leurs « deux corps » est possible et nécessaire, si, plus généralement, ils peuvent prendre une part active à la définition de leur rôle, cela ne tient pas seulement au fait qu'ils soient physiquement engagés dans une relation directe avec les visiteurs. Cela tient également à toute une série de conditions sociales, dont on ne fera ici que rappeler brièvement trois séries principales. Des conditions organisationnelles, tout d'abord. Le travail des guichetiers reste peu formalisé. Il ne fait guère l'objet d'une définition précise, qui serait cristallisée dans un « profil de poste » ou des textes, ni de directives de la part de la hiérarchie. Au moment de l'enquête, les formations où peuvent se fixer et se diffuser les « règles du métier », où les échanges d'expérience et la réflexivité individuelle peuvent être traduits en un savoir professionnel commun étaient très peu développées, et peu à même de réaliser une véritable socialisation professionnelle. Les guichetiers ont enfin isolés les uns des autres, dans le face-à-face avec les visiteurs, et isolés également du reste de l'institution, en particulier de la hiérarchie qui n'exerce qu'un contrôle très distant et ténu sur leurs activités. Des conditions liées au déroulement des carrières expliquent également que les guichetiers puissent pour une part être disposés à la distance au rôle et-ou à l'engagement de dispositions personnelles dans sa définition. C'est en effet le plus souvent pour échapper au contrôle des collègues et des chefs de la vie de bureau que les employés demandent leur affectation à l'accueil, où ils disent retrouver une certaine indépendance, et où ils peuvent activer toute une série de dispositions bridées dans le travail sur dossier : goût du contact, de la parole, besoin de déplacements physiques, du don de soi, d'un sentiment d'utilité sociale, etc⁴⁸⁸. Ce sont enfin les transformations des conditions de l'accueil dans les organismes sociaux, particulièrement marquées depuis la fin des années 1980, qui rendent possible l'activation de dispositions personnelles. Depuis lors, pour toute une série de raisons, la proportion d'agents des fractions les plus démunies de l'espace social est allée croissant au sein de la population des visiteurs⁴⁸⁹. Cette transformation a contribué à rendre problématique un rôle qu'une plus grande proximité sociale entre agents d'accueil et visiteurs avait pu maintenir dans l'impensé de l'évidence sociale. L'ajustement naturel qui, pour simplifier, pouvait être de mise lorsque des mères de familles recevaient d'autres mères de familles, s'est trouvé remis en cause lorsqu'il s'est agi de recevoir des sans-abri percevant le RMI, des chômeurs en fin de droits d'origine étrangère, les membres de familles disloquées, etc. Ce changement générateur d'incertitude et d'inquiétude a été particulièrement propice à l'activation des

⁴⁸⁸ La question des rapports entre « front et back office » est posée dans de très nombreux types d'organisations. L'on pourrait par exemple faire une comparaison avec la manière dont elle se pose dans les banques : la distinction recoupe en ce cas celle entre fonction commerciale, valorisée par les employés, et travail administratif de compensation. Cf. à ce propos Grafmeyer Yves, *Les gens de la banque*, Paris, PUF, 1992, p. 109-113.

⁴⁸⁹ Cf. *La vie au guichet*, p. 32-36.

dispositions personnelles des guichetiers — la « régression vers les habitus », dont parle Michel Dobry⁴⁹⁰ — et ce d'autant plus qu'il consistait en l'arrivée massive de populations propres à susciter les peurs et dégoûts sociaux, la stigmatisation ou la compassion charitable des guichetiers.

Du fait de ces dernières transformations, le travail des guichetiers qu'on a eu l'occasion d'observer s'apparente moins à la confrontation de bureaucrates et d'usagers impersonnels, délestés les uns et les autres de leurs caractéristiques sociales, qu'à la gestion des distances sociales⁴⁹¹. Il s'agit plus précisément d'une gestion de la différence et de la diversité sociales. Gestion de la différence : il faut sans cesse adapter les catégories institutionnelles à des situations qui y correspondent de moins en moins.

L'on peut ici reprendre les propositions de Jean-Claude Chamboredon à propos de la distance sociale entre agent de répression et délinquant : plus les « clients » sont marginaux, moins les « stéréotypes de diagnostic » utilisés par les institutions de traitement sont précis et valides et plus les dispositions personnelles des agents sont activées dans la pratique institutionnelle. S'agissant de la délinquance, l'auteur voit dans « l'effet de déconcertement créé par la distance sociale » l'un des facteurs exposant « aux dangers de simplification et de réduction abusive ou prématurée à la pathologie »⁴⁹².

Plus généralement, et comme le montre Howard Becker, les employés des métiers relationnels tendent à cristalliser une image du « bon client » et à classer ceux avec lesquels ils ont affaire à l'aune de cet idéal. Le « bon client » se définit par ses attributs sociaux et, plus encore, relationnellement, en fonction de la distance sociale qui le sépare des employés qui ont affaire à lui. En l'occurrence, la distance s'est creusée, et les « clients » sont devenus de moins en moins « bons »⁴⁹³.

⁴⁹⁰ Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, op. cit., p. 239 et suivantes.

⁴⁹¹ La notion de distance sociale a notamment été précisée par Georg Simmel. Elle s'entend à la fois en termes de statut (positions sociales) et de « degré d'interaction » (rates of interaction) : occasion et fréquence des rencontres, des confrontations, des relations entretenues. Elle renvoie plus largement au partage de normes sociales. Cf. Kadushin Charles, « Social Distance between Client and Professionnal », art. cit., p. 517-531.

⁴⁹² Chamboredon Jean-Claude, « La délinquance juvénile... », art. cit. L'auteur s'appuie à ce propos sur Scheff T. J., « Typification in the diagnostic practices of rehabilitation agencies », in Sussman M. B., (ed), *Sociology and rehabilitation*, Cleveland, American sociological association, 1966, p. 139-144.

⁴⁹³ Becker Howard S., « Social-class variations in the teacher-pupil relationship », (1952), repris in *Sociological work, method and substance*, Chicago, Aldine, 1970, p. 149 et suivantes. L'article conclut que la question de l'adaptation à la distance sociale permet de prendre en considération l'un des problèmes de base des relations entre les institutions et la société, à savoir les différences entre l'idéal et la réalité qui mettent en relief les représentations (assumptions) implicites employées par les institutions par le truchement de leurs fonctionnaires. Je remercie Yasmine Siblot d'avoir attiré mon attention sur ce texte.

Gestion de la diversité : il faut sans cesse s'adapter, adapter son langage, son attitude, ses exigences, etc., à des individus dotés de ressources, porteurs d'attentes et de pratiques plus diversifiées que jamais. À la population « moyenne » de la période précédente s'est de fait substituée une palette sociale qui, si elle est marquée par une forte proportion d'agents des catégories sociales les plus basses, n'en est pas moins diversifiée. C'est dans cette gestion des écarts que se jouent les conditions du repli bureaucratique ou de l'engagement individuel, de l'application formaliste de la règle ou de la mobilisation de ressources personnelles. En fonction de l'idée qu'il se fait de sa propre position, de celle de la personne qu'il reçoit et de l'écart qui les sépare, l'agent d'accueil ajuste son comportement, détermine ce qu'il pourra se permettre envers l'allocataire (humour, remontrances, jugements moraux ou attitude distante résumée à une information technique) et ce qu'il pourra lui permettre (être exigeant à son égard, ne pas remplir seul ses papiers, exposer les éléments intimes de sa situation, etc.). C'est également dans cette distance sociale que se jouent les conditions de la considération du guichetier pour les malheurs personnels qui s'exposent à lui. La propension à la « compassion » procède en effet moins de la psychologie personnelle des guichetiers que de l'activation de critères de perceptions et de jugements formés dans leur expérience du monde social, qui les conduit à mettre en relation leur propre place et celle des visiteurs qui exposent leur malheur⁴⁹⁴.

Entre « humanité matérialisée » et adaptations institutionnelles

Saisir les logiques sociales du rapport à l'administration et ses effets possibles impliquait d'analyser, au-delà des guichetiers et de leur travail, le traitement dont les visiteurs sont l'objet, ainsi que les pratiques et les usages dont ils sont porteurs. L'étude des formes concrètes d'identification et de catégorisation administratives, replacées dans la configuration socio-historique qui en oriente le sens et en détermine la portée, a ainsi permis de dépasser le niveau du maintien de l'ordre institutionnel pour formuler des hypothèses quant à la contribution des pratiques institutionnelles au maintien de l'ordre social. De ces processus ne s'appliquent toutefois pas mécaniquement ni uniformément sur cette humanité matérialisée et indifférenciée que décrit Maurice Halbwachs. Ils rencontrent et engagent aussi des agents sociaux porteurs de ressources inégales et de dispositions variables à l'égard de l'institution ; ressources inégales et dispositions variables qui différencient, complexifient et parfois contrarient l'inculcation des normes bureaucratiques.

⁴⁹⁴ Cf. *La vie au guichet*, p. 123-127.

Dans la mesure où elle consiste en l'octroi de statuts codifiés correspondant à des catégories administratives, l'assignation d'identités par l'administration forme une modalité de la catégorisation bureaucratique. C'est de cette manière que l'analyse en termes d'identification proposée dans ce travail s'inscrit dans la perspective générale de nos travaux sur les classifications et les catégories étatiques de perception du monde social. La question de l'identification a permis de faire porter le regard sur ce qui nous est apparu comme l'un des enjeux importants du rapport à l'administration dans la conjoncture de la crise économique et sociale du milieu des années 1990, tout particulièrement dans le cas des populations démunies. Si l'on se situe à un niveau très général, on peut tout d'abord dire, avec Claude Dubar, que l'importance de la notion d'identité tient très largement à la remise en cause des instances de socialisation qui affectent les sociétés contemporaines⁴⁹⁵. La question de l'identité se pose en effet tout particulièrement dès lors que les mécanismes traditionnels d'acquisition des statuts sociaux — et partant, ces statuts eux-mêmes — sont remis en question, ou au moins redéfinis par l'ensemble des diverses transformations que l'on place sous le terme générique de « crise » (du chômage persistant au déclin de la structure familiale traditionnelle).

Ensuite, aborder la question de l'identité à propos du rapport à l'administration, c'est aussi prendre acte de la place croissante qu'occupent les bureaucraties d'État dans les processus d'identification personnelle⁴⁹⁶. De fait, le processus de bureaucratisation telle qu'il est observable dans un pays comme la France a contribué à faire des administrations un lieu essentiel de la production d'identités ; « identités de papier »⁴⁹⁷, qui matérialisent l'acquisition individuelle d'un statut, notamment par l'inscription sur les registres de l'état civil⁴⁹⁸ et par l'octroi de cartes, carte d'identité, carte d'étudiant ou carte d'électeur⁴⁹⁹. Mais tout ne passe pas par l'écrit et le papier, même dans les administrations. Et de fait, c'est aussi dans le face-à-face du guichet de l'hôtel de ville⁵⁰⁰ ou du bureau de l'ANPE⁵⁰¹ que se construisent et se « négocient » des identités.

⁴⁹⁵ Dubar Claude, « Socialisation et processus », in Paugam Serge, dir., *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996. Ce texte vient en prolongement des analyses proposées dans *La socialisation...*, *op. cit.*

⁴⁹⁶ Goffman Erving, *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit, 1975 (1963), p. 74-75.

⁴⁹⁷ Dardy Claudine, *Identités de papier*, Paris, Lieu Commun, 1990.

⁴⁹⁸ Noiriel Gérard, « L'identification des citoyens », *Genèses*, 13, 1993, p. 3-28.

⁴⁹⁹ Offerlé Michel, « L'électeur et ses papiers », *art cit.*

⁵⁰⁰ Dardy Claudine, « Sommes-nous bien nous ? Petite socio-anthropologie des guichets dans un hôtel de ville », *Cahiers internationaux de sociologie*, 97, 1994, p. 389-401.

Comme on l'a souligné plus haut, ces constructions identitaires dans la relation administrative sont loin d'être toujours pacifiques ; c'est le lot quotidien du travail de guichet que de devoir trancher les inévitables conflits entre les constructions administrative et individuelle des identités des allocataires. Et c'est précisément parce que l'identité fait problème dans la relation administrative qu'une analyse en ces termes apparaît nécessaire.

Enfin on peut, avec Gérard Noiriel, penser que ces procédures étatiques d'identification jouent un rôle central dans l'intériorisation de la contrainte⁵⁰². Avec l'essor de l'État Providence, plus de « stigmates » apposés sur les corps. « C'est l'individu qui désormais sollicite les contraintes que le pouvoir lui fait subir. Pour faire partie des multiples catégories d'ayant droit construites par la société démocratique nationale, l'homme moderne doit constamment rendre des comptes sur la légitimité de ses appartenances »⁵⁰³. À travers notamment le développement de techniques d'identification qui ont accompagné l'essor des législations et aides sociales, le développement de l'État Providence peut ainsi être considéré comme un instrument efficace de l'intériorisation de la domination politique. Les procédures d'identification observées ici dans le temps court des interactions de face-à-face s'inscrivent donc dans des processus de longue portée ; et les relations interindividuelles dans lesquelles ils s'effectuent ont aussi partie liée avec des mécanismes beaucoup plus généraux de reproduction de l'ordre social.

La place croissante de la bureaucratie dans les processus d'identification et leur poids dans l'intériorisation de la contrainte : ces phénomènes de longue et vaste portée ne vaudraient pas la peine d'être rappelés s'ils ne présentaient une acuité particulière dans la période contemporaine. En premier lieu, la remise en cause des instances de socialisation traditionnelles, voire leur absence pour l'importante fraction de la population dépourvue de travail et-ou de ces cercles stables de la sociabilité que sont les réseaux familial et amical, conduit à faire des administrations ouvertes au public des lieux non négligeables de relation humaine et d'expérience de soi. Le guichet d'une administration n'est jamais autant un espace de dialogue et « d'exposition de la

⁵⁰¹ Demazière Didier, « La négociation des identités des chômeurs de longue durée », *Revue française de sociologie*, 33, 1992, p. 335-363 ; « Des réponses langagières à l'exclusion. Les interactions entre chômeurs de longue durée et agents de l'ANPE », *Mots*, 46, 1996, p. 6-29.

⁵⁰² Noiriel Gérard, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe, 1793-1993*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 312-322.

⁵⁰³ *Ibid.*, p. 313.

personne » que quand le « lien social » se délite⁵⁰⁴. En second lieu, l'identification administrative des individus a récemment pris une importance jusque-là inédite du fait des transformations intervenues dans les procédures de l'action publique. Celles-ci vont dans le sens du déclin d'un traitement du collectif au profit d'une individualisation du traitement des problèmes sociaux, comme le montrent ce qu'on a appelé les « nouvelles politiques sociales », dont le revenu minimum d'insertion est exemplaire⁵⁰⁵. Celles-ci reposent sur une personnalisation des procédures, que marque le recours croissant à la contractualisation, et l'importance grandissante prise par la constitution de biographies administratives⁵⁰⁶. En dehors du RMI, on peut aussi penser à d'autres dispositifs et institutions, telles que les missions locales pour l'emploi des jeunes⁵⁰⁷, les commissions de surendettement, ou encore le logement social. Ces transformations affectent la définition même des fonctions de la « bureaucratie de base », désormais chargée d'un ensemble de problèmes individuels plus que d'un problème collectivement constitué⁵⁰⁸. Elles contribuent très concrètement à augmenter la fréquence de la confrontation directe administration-administrés. Elles contribuent aussi à redoubler les enjeux de l'identification administrative des cas individuels.

Ainsi, si l'on reprend les termes de l'analyse rappelés plus haut à propos des guichetiers, les demandeurs d'aide qui se rendent au guichet sont, eux aussi, soumis à un dédoublement. Ils sont, d'un côté, porteurs d'une histoire personnelle. Ils vivent dans des situations le plus souvent difficiles qu'ils sont enclins à se représenter et à présenter sous l'angle de la singularité irréductible. Les plaintes et les attentes qu'ils formulent sont individuellement constituées. D'un autre côté, ils sont identifiés par leur numéro d'inscription plus que par leur patronyme. Ils doivent, traduire ou laisser traduire leur « cas » dans des catégories générales, définir ou laisser définir leur situation non pas à partir de ce qui a de l'importance à leurs yeux mais en fonction de ce qui est institutionnellement désigné comme pertinent. Ainsi, au contraire des guichetiers dont le métier consiste pour une part à en jouer, ce dédoublement est pour l'essentiel placé

⁵⁰⁴ Ion Jacques, Péroni Michel, dir., *Engagement public et exposition de la personne*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1997.

⁵⁰⁵ Sur ces questions, voir Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, notamment p. 470-471.

⁵⁰⁶ Voir à ce propos les travaux d'Astier Isabelle, notamment « Du récit privé au récit civil : la construction d'une nouvelle dignité ? », *Lien social et politiques*, 34, 1995, p. 121-130 ; « Le contrat d'insertion, une façon de payer de sa personne ? », *Politix*, 34, 1996, p. 99-113 ; « L'exposition de la personne et les procédures d'insertion du RMI », in Ion Jacques, Péroni Michel, dir., *Engagement public et exposition de la personne*, *op. cit.*, p. 23-34.

⁵⁰⁷ Jellab Aziz, « La mission locale face aux jeunes. Quelle socialisation pour quelle insertion ? », *Cahiers internationaux de sociologie*, 102, 1997, p. 85-106.

⁵⁰⁸ Bourdieu Pierre, dir., *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 222-223.

sous le signe de la contrainte. Placés en situation de demandeurs, presque toujours profanes en matière administrative face à des professionnels de l'administration, dans leur grande majorité dominés socialement et démunis culturellement, les visiteurs renvoient en effet davantage au modèle de l'« identification passive »⁵⁰⁹ : ils sont contraints de se couler dans un moule préétabli plus qu'ils ne peuvent faire valoir « l'identité pour soi » qui correspond à l'image qu'ils se font d'eux-mêmes⁵¹⁰.

Les conditions d'acceptation de cette contrainte varient. D'abord selon la position sociale occupée : le degré de dépendance financière à l'égard des prestations versées par l'institution, avec lequel croît la propension à la déférence ; la détention d'un emploi, qui permet plus de distance, et engage dans le même temps à se démarquer du statut d'« assisté ». Ensuite en fonction des trajectoires et des « carrières institutionnelles »⁵¹¹ : les visiteurs ne font pas preuve de la même disposition à se couler dans moule institutionnel selon qu'ils ont longuement été exposés au système d'assistance, qu'ils ont subi un déclin social brutal et récent ou bénéficié d'une « réinsertion » depuis peu réussie.

Ainsi tout ne se résume pas, loin de là, à une acceptation passive des injonctions institutionnelles. Celles-ci peuvent faire l'objet d'un rejet dont l'usage de la violence physique marque le cas limite⁵¹². Le fait que rien d'autre ne s'y oppose que le silence peut renvoyer à un déficit de compétence ou à la résignation, mais aussi à des tactiques de dissimulation ou à une forme de « protection du territoire de soi »⁵¹³. Les signes extérieurs du conformisme aux normes et catégories institutionnelles ne valent pas forcément intériorisation de ces normes et catégories, et peuvent aussi s'apparenter à des formes de docilité « à toutes fins utiles » ou à la fausse humilité de la roublardise populaire que décrit Richard Hoggart⁵¹⁴. En bref les formes de domination qui s'exercent au travers de la relation administrative ne vont pas sans « résistances »,

⁵⁰⁹ Kaufmann Jean-Claude, « Rôles et identité : l'exemple de l'entrée en couple », *Cahiers internationaux de sociologie*, 97, 1994, p. 301-328.

⁵¹⁰ Sur ces notions, cf. notamment Goffman Erving, *Stigmates*, *op. cit.* et Dubar Claude, « Pour une théorie sociologique de l'identité », in *La socialisation*, *op. cit.*

⁵¹¹ Cf. *La vie au guichet*, p. 36-41. On s'est inspiré à ce propos de la notion de carrière telle qu'elle est proposée dans les analyses d'Everett Hughes, Howard Becker ou encore Erving Goffman.

⁵¹² *Ibid.*, p. 178 et suivantes.

⁵¹³ *Ibid.*, p. 169-172 et Goffman Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. 2. Les relations en public*, Paris, Minuit, 1973, notamment p. 52.

⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 165-169 et Hoggart Richard, *La culture du pauvre*, Paris, Minuit, 1970.

quand bien même ces résistances participent en retour à la domination qu'elles accommodent⁵¹⁵.

*

Ce travail, dont on n'a fait ici que rappeler les grands traits, nous a conduit à nous intéresser aux modalités problématiques d'application des normes et catégories bureaucratiques, en partie juridiquement codifiées, à des agents sociaux dont les conditions d'existence se caractérisent par une grande instabilité et/ou par une grande distance à l'égard des normes sociales cristallisées dans le droit et les règles du fonctionnement bureaucratique (sans domicile fixe, familles dites recomposées, longues périodes sans activité professionnelle déclarée, etc.). S'agissant du versement d'aides sociales, notre curiosité a également été attirée par la prégnance de la suspicion dont les bénéficiaires font l'objet. Les pauvres sont-ils vraiment pauvres ? Méritent-ils l'aide qu'on leur apporte ? Ne sont-ils pas tombés dans la pauvreté par leur faute ? Ces questions, vieilles comme les relations d'assistance, semblent retrouver une nouvelle actualité, au point de susciter des interrogations sur le retour d'une forme de magistrature sociale⁵¹⁶. Application problématique des normes bureaucratiques, suspicion à l'égard des pauvres : c'est à partir de ces deux thématiques qu'on a été amené à entreprendre la recherche sur le contrôle et la lutte contre la fraude aux prestations sociales que l'on voudrait présenter dans les pages qui suivent. Après avoir exploré quelques-unes des voies de leur inculcation, normes et catégories étatiques sont donc cette fois appréhendées sous l'angle du rappel à l'ordre dont elles font l'objet.

⁵¹⁵ On renvoie sur ce point à l'article classique de Willis Paul, « L'école des ouvriers », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 24, 1978, p. 50-61. Cf. également Bourdieu Pierre, *Méditations pascaliennes*, *op. cit.*, notamment p. 273-276.

⁵¹⁶ Cf. notamment Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, p. 471

Prolongement 2. Les conditions sociales du rappel à la norme. Contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales

Les processus par lesquels les normes et les catégories fondant l'action publique — et qu'elle véhicule en retour — sont appliquées aux groupes sociaux qui forment les « cibles » de cette action ne se laissent sans doute jamais aussi bien observer que dans les vérifications de conformité et, le cas échéant, de rappel à l'ordre, dont ces groupes sont l'objet. Les dispositifs de contrôle qui accompagnent l'octroi de prestations sociales offrent de ce point de vue un angle d'observation particulièrement riche⁵¹⁷. Étudiés dans le concret de leur fonctionnement, ils permettent en effet de saisir en actes le travail bureaucratique de catégorisation des populations et des situations ; plus particulièrement en l'occurrence les pauvres et leurs difficultés. Saisis à partir des investissements de tout ordre qu'ils suscitent, ces dispositifs forment plus généralement un bon analyseur des représentations et du traitement public des pauvres et des aides sociales auxquelles ils sont liés — à tous les sens du terme. C'est ce qu'on voudrait tenter de montrer en présentant ce qui n'est encore qu'un travail en cours d'élaboration.

La dénonciation des abus et des tricheries subis par l'aide que la collectivité accorde aux pauvres est sans doute aussi ancienne que cette aide elle-même. Corrélativement, la prévention et la sanction de tels agissements est organisée dès la mise en place des systèmes d'assistance et de protection sociales⁵¹⁸. Et sans doute les systèmes de surveillance et de sanction des bénéficiaires ont-ils été d'autant plus promptement mis sur pied que le développement de l'État social a été précédé historiquement par un traitement répressif de la misère⁵¹⁹.

⁵¹⁷ Précisons qu'on emploiera ici le terme de prestations sociales dans un sens délibérément très large, englobant la Sécurité sociale (assurance maladie, assurance vieillesse, allocations familiales), l'indemnisation du chômage, les minima sociaux et ce qui est placé sous le terme générique d'aide sociale.

⁵¹⁸ De Swaan Abram, *Sous l'aile protectrice de l'État*, op. cit., notamment p. 197 et p. 316.

⁵¹⁹ Voir par exemple Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du moyen âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1986 (1978).

L'ancienneté des liens entre assistance et surveillance ne doit cependant pas conduire à oublier les variations historiques de la place et des formes du contrôle. Dans le cas français, l'attention politique et médiatique portée au « problème de la fraude » a sensiblement augmenté depuis le début des années 1990. Apparaît alors un impératif : mettre en œuvre une politique de contrôle et de lutte contre la fraude qui limite ces pratiques dites abusives. Dans le même temps, les dispositifs existants ont été renforcés — avec notamment l'usage massif de l'informatique. Quels processus ont conduit les fraudes aux prestations sociales à émerger comme « problème » appelant une réponse de la part des institutions concernées ? Quelles sont les modalités pratiques d'une politique institutionnelle de contrôle visant à lutter contre ces fraudes ? Telles sont les questions au départ de cette recherche.

L'on souhaite par là éclairer un problème plus vaste. L'émergence (ou au moins la relance) d'une politique de lutte contre la fraude révèle l'affirmation d'un « retour » nécessaire à la rigueur dans l'application de la règle juridique en matière de protection sociale, un certain « laxisme » étant censé y avoir régné jusqu'ici. Analyser la production de cette politique, c'est ainsi rendre compte, plus généralement, des conditions et des modalités du renforcement de la rigueur juridique dans l'administration de la protection sociale. C'est en d'autres termes contribuer à une sociologie des usages sociaux du droit, dimension essentielle de la spécificité du pouvoir d'État⁵²⁰ et « forme par excellence du pouvoir symbolique de nomination »⁵²¹, dans le renforcement de la contrainte étatique qui s'exerce sur les populations dites défavorisées⁵²².

En l'occurrence, la rigueur juridique renouvelée des administrations sociales distributrices de prestations apparaît comme le résultat de transformations générales de l'État social. On n'en citera pour l'instant que deux. Tout d'abord, les institutions de l'État-providence ont ces dernières années fait l'objet de toute une série de remises en

⁵²⁰ Weber Max, *Économie et société*, op. cit.

⁵²¹ Bourdieu Pierre, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 13. Cf. aussi « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in Chazel François, Commaille Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 95-100.

⁵²² Il faudrait, plus qu'on ne peut le faire ici, restituer cette évolution dans celle, beaucoup plus générale, de la juridicisation croissante que de nombreux auteurs observent dans les sociétés occidentales contemporaines. Pour s'en tenir à des exemples français récents, voir par exemple Chazel François, Commaille Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991 ; Commaille Jacques, Dumoulin Laurence, Robert Cécile (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 1999 (notamment Jobert Bruno, « Les nouveaux usages du droit dans la régulation politique », p. 125-134).

cause, liées notamment aux problèmes de financement de la Sécurité sociale⁵²³ et plus généralement à la diffusion d'un discours mettant en avant leurs « effets pervers ». Ces remises en cause contraignent à un travail politique de re-légitimation passant, entre autres, par la mise en avant d'une « gestion rigoureuse » et d'une attention plus grande aux usages des aides dont, entre autres, le renforcement des contrôles a pu appuyer la démonstration. La rigueur juridique serait alors comme un sous-produit de la rigueur gestionnaire, au sens où elle participe de sa mise en scène.

Une transformation plus structurelle de la protection sociale doit également être notée. Il s'agit du processus en cours abondamment décrit comme une « dualisation » du système social, sous l'effet du développement, à côté du système assurantiel fondé sur les cotisations sociales et donc sur le travail, d'une nouvelle charité publique essentiellement financée par l'impôt — dont le RMI est exemplaire. Placés en position de demandeurs et non plus d'ayant droit, les bénéficiaires de cette nouvelle charité publique doivent faire la preuve du bien-fondé de leur demande, et sont si l'on peut dire structurellement suspects de paresse, de dissimulation ou de fraude ; d'où le développement du nombre et de la rigueur des contrôles⁵²⁴. Ce serait ainsi le glissement tendanciel des droits sociaux vers de nouvelles formes d'assistance qui expliquerait le développement du contrôle : moins il y a de droits (positifs) plus il y a de (rigueur dans l'application du) droit. On entrevoit par là tout l'intérêt d'une recherche sur la politique de contrôle : si cette politique apparaît comme un effet de transformations générales de la protection sociale, elle peut en même temps en fournir un bon révélateur.

« Tous les droits, rien que les droits » : la politique de contrôle tend à réaffirmer la primauté de la règle de droit et à faire de sa stricte application le principe directeur de l'administration de la protection sociale. La simplicité apparente de ce « retour à la rigueur juridique » que marque le développement du contrôle ne doit toutefois pas masquer les enjeux et mécanismes complexes dont il est l'occasion. Outil de légitimation, la politique de contrôle forme aussi un objet polémique. Le renforcement des contrôles peut de fait s'avérer attentatoire au respect de la vie privée voire des libertés des citoyens⁵²⁵. Au moins peut-il être dénoncé comme tel — c'est notamment le cas à propos des enquêtes à domicile et plus encore de l'informatisation et du croisement des données personnelles concernant les allocataires. Il peut également se

⁵²³ Pour une analyse des débats liés aux « comptes sociaux », voir par exemple Serré Marina, « La santé en comptes. La mise en forme statistique de la santé », *Politix*, 46, 1999, p. 49-70.

⁵²⁴ Ce sont de fait principalement les bénéficiaires de minima sociaux (RMI et allocation de parent isolé) qui font l'objet de contrôles.

⁵²⁵ De Swaan Abram, *Sous l'aile protectrice de l'État*, op. cit., p. 307.

révéler contradictoire avec les missions premières d'aide et d'assistance des organismes sociaux et fournir l'occasion de conflits, cette fois quant à la définition des institutions de la protection sociale.

Ensuite, revendiquer plus de rigueur à l'égard des allocataires ne va pas sans effets en retour sur les usages institutionnels des normes : c'est ce qu'on se propose d'analyser comme un engrenage du juridisme. Pour appliquer les normes encore faut-il que celles-ci soient rigoureusement définies. Or la qualification juridico-administrative des situations qui permettent l'ouverture de droits et qui font l'objet de contrôles est bien loin d'être toujours univoque et identique à chacune des phases du traitement administratif — que l'on pense par exemple aux difficultés à qualifier l'isolement. C'est l'intensification du contrôle qui a conduit à préciser des règles restées jusqu'alors dans un certain flou. Il en va de même concernant les modalités du contrôle, et notamment les compétences et les pratiques de ceux qui l'effectuent. Celles-ci pouvaient rester très approximativement définies tant que le contrôle demeurait une dimension mineure du travail administratif des organismes sociaux. Les investissements politiques et institutionnels dont le contrôle fait désormais l'objet ont contraint à un « cadrage juridique » inédit de ces compétences et pratiques, tant pour prévenir d'éventuels « débordements » que pour asseoir la légitimité des contrôles.

Un premier temps de l'analyse sera ainsi consacré aux enjeux et aux conditions socio-politiques du « retour à la rigueur », mais aussi aux difficultés de ce travail de juridicisation. On pourra alors saisir la manière dont ces problèmes se jouent dans les pratiques de contrôle. Ces deux niveaux d'analyse, empiriquement distincts, sont destinés l'un et l'autre à éclairer les fondements sociaux des pratiques juridiques en matière de traitement public de la pauvreté. Ils sont complémentaires : analyser la mise sur agenda de la fraude comme problème et sa traduction en politique institutionnelle constitue une mise en perspective indispensable à la compréhension de la mise en pratique des contrôles ; c'est autrement dit une manière « d'évoquer une des séries causales qui mènent des lieux les plus centraux de l'État jusqu'aux régions les plus déshéritées du monde social »⁵²⁶. Réciproquement, on ne saurait saisir cette politique institutionnelle sans connaître ceux qui la réalisent — en particulier les contrôleurs — et leurs pratiques, et ce d'autant moins que la relative faiblesse de leur encadrement leur permet une latitude importante. Adopter ce double point de vue, ce n'est donc pas reprendre les distinctions préconstituées entre « élaboration » et « mise en œuvre » ; c'est en revanche rendre compte du processus continu de production de cette politique

⁵²⁶ Bourdieu Pierre, « La démission de l'État », in *La misère du monde*, op. cit., p. 226.

au sein duquel les « agents de base » occupent une place décisive.

Sans qu'elle s'y limite exclusivement, cette recherche s'appuie plus particulièrement sur le cas de la Caisse nationale des allocations familiales, au sein de laquelle une politique institutionnelle de contrôle a récemment émergé, et des caisses d'allocations familiales, qui versent entre autres les prestations pour lesquelles la question de la fraude est la plus sensible : le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé. On souhaite élargir l'enquête à d'autres organismes dans une phase ultérieure de ce travail.

§ 1. De la réaffirmation du droit à la nécessité du contrôle

Conseils généraux, organismes de Sécurité sociale et d'assurance-chômage ont récemment mis en place ou au moins renforcé les dispositifs d'une « politique de contrôle » destinée à lutter contre les « pratiques abusives » des allocataires. La chose n'est certes pas entièrement nouvelle. Le contrôle est de fait une pratique traditionnellement liée à l'octroi de prestations, en particulier lorsque ceux qui en bénéficient se recrutent dans les régions inférieures de l'espace social. La relance d'une telle politique de contrôle ne va cependant pas de soi. La mise en place de tels dispositifs va de fait à rebours d'un long travail historique de dissolution des liens anciens entre assistance et surveillance et de dénégation de la fonction de « contrôle social » autour de laquelle se structure pour une large part la critique des politiques familiales et sociales à partir du début des années 1970⁵²⁷. Plus encore, l'idée même d'une politique de contrôle n'apparaît guère en affinité avec une « culture institutionnelle » qui, dans le cas de la branche famille de la Sécurité sociale dont il sera plus précisément question ici, s'est fondée historiquement sur une mission d'« aide aux familles » à laquelle s'est peu à peu ajoutée celle de l'assistance aux plus démunis.

Cette innovation institutionnelle s'inscrit dans les transformations générales qui ont marqué la problématisation des questions « sociales » depuis la fin des années 1980. C'est en effet dans ce cadre que les abus et fraudes aux prestations sociales ont été construits comme problème nécessitant d'être traité par les institutions concernées. Loin d'un simple dispositif de gestion administrative, l'actuelle politique de contrôle se trouve ainsi placée au carrefour de multiples enjeux sociaux et politiques liés à la protection sociale et au traitement de la pauvreté⁵²⁸.

⁵²⁷ Lenoir Remi, « La notion de contrôle social », *Sociétés et représentations*, décembre 1997, p. 295-310.

⁵²⁸ Je remercie Gilles Pollet pour sa lecture d'une première version de ce paragraphe.

1. La production d'un impératif de rigueur

« On aperçoit moins bien les souffrances des pauvres que leurs délits ; cela diminue notre compassion pour eux. Ils meurent de faim et de froid, parmi d'autres pareils à eux, mais les gens fortunés n'ont d'yeux pour eux sauf lorsqu'ils mendient, volent ou pillent. »⁵²⁹

L'idée selon laquelle les pauvres — et, particulièrement, ceux qui perçoivent une aide de la collectivité — doivent faire l'objet d'un contrôle tout comme la mise en pratique d'un tel contrôle s'inscrivent dans une longue tradition du traitement de la misère. Cette « tradition » a été récemment réactivée, à la faveur notamment de l'imposition de nouveaux modes de perception des questions sociales — comme celui selon lequel l'État-providence crée autant de problèmes qu'il en résout. En France, c'est la combinaison de ces catégories de perception et d'éléments tenant à la fois à la conjoncture politique et à la reconfiguration institutionnelle du système de protection sociale qui a conduit à faire du renforcement de la lutte contre la fraude un nouvel impératif.

Un topique du traitement de la misère

La dénonciation de la fraude dont les assistés se rendraient coupables forme un topique des discours sur les pauvres et l'assistance. Comme le note par exemple Michel Messu, « l'idée que certains peuvent en bénéficier indûment n'a cessé d'accompagner les avatars historiques de l'assistance »⁵³⁰. C'est qu'elle s'inscrit dans une généalogie où se mêlent quatre histoires : celle des représentations de la pauvreté ; celle des systèmes de protection sociale ; celle des critiques dont ces systèmes font l'objet de l'État-providence ; celle enfin des usages politiques de ces questions. Chacune de ces histoires mériterait d'importants développements et un travail systématique qu'on ne peut présenter ici. Sans méconnaître les risques d'aplanissement occasionnés par cette évocation cursive, les quelques jalons qui suivent ont pour but de signaler les dimensions qui devront être intégrées à l'analyse, et qu'on développera pour la période contemporaine. Ce faisant ils doivent aussi permettre de mettre en perspective les

⁵²⁹ Fielding Henry, *A proposal for making an effectual provision for the poor*, 1753, cité in Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié, op. cit.*, p. 303.

⁵³⁰ Messu Michel, *Les assistés sociaux. Analyse d'un groupe social*, Toulouse, Privat, 1991 p. 12. Voir aussi Laé Jean-François, Murard Numa, *L'argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit*, Paris, Seuil, 1985, notamment p. 177-180.

développements qui la concernent — ne serait-ce que pour éviter l'illusion de la nouveauté absolue.

Dans sa vaste fresque historique sur les pauvres en Europe, Bronislaw Geremek a mis en évidence l'ancienneté et la permanence dans le temps d'un ensemble de catégories de perception de la pauvreté, comme l'opposition entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, les pauvres « méritants » et ceux qui ne le sont pas. Cette dernière apparaît dès la fin du moyen âge, quand le discours évangélique de la tradition chrétienne qui enseigne la nécessité de l'aide aux pauvres et la vertu de la pauvreté volontaire se voit opposer — notamment à la faveur de l'institutionnalisation de l'appareil répressif de l'État — la figure négative du pauvre criminel et responsable des maux qu'il subit⁵³¹. Se constitue alors un principe de distinction, à la base de pratiques discriminatoires qui tendent à identifier les bénéficiaires légitimes de la charité et à en exclure les demandeurs jugés illégitimes. Cette distinction marque durablement l'assistance religieuse mais aussi l'assistance publique développée par la suite. Elle se retrouve en effet, *mutatis mutandis*, à l'ère industrielle⁵³². La *poor law* britannique de 1834 en est ainsi exemplaire, pour laquelle « le problème est de réduire la masse de pauvreté apparente ou autoproclamée au noyau dur de la pauvreté véritable »⁵³³. À l'ère industrielle c'est une représentation négative des pauvres qui s'impose, le (mauvais) pauvre étant constitué comme la figure inversée du (bon) travailleur. Deux croyances s'ancrent alors, qui appellent la surveillance des pauvres : « le paupérisme est considéré comme un phénomène dangereux, qu'il faut soumettre à un contrôle rigoureux et chercher, par tous les moyens, à limiter » et la conviction selon laquelle « la misère et le crime sont associés »⁵³⁴. Pauvres méritants ou non, pauvreté dangereuse nécessitant surveillance : s'il faut évidemment se garder d'établir une continuité traversant les siècles et les modes d'assistance et de présupposer l'univocité des sens et des usages dont ces catégories de perception de la pauvreté sont investies, au moins peut-on faire l'hypothèse, à la lecture des synthèses historiques citées, de la prégnance sur le long terme de ces schèmes souches, par-delà la diversité historique des formes sous lesquelles ils se manifestent et de l'importance qu'ils revêtent.

⁵³¹ Voir à propos de cette figure centrale du pauvre que constitue le vagabond Wagniat Jean-François, *Le vagabond à la fin du XIXe siècle*, Paris, Belin, 1999, p. 13 et suivantes. Cf. plus généralement Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*

⁵³² Cf. pour un tableau général Ewald François, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986, notamment p. 66 et suiv. Cf. également Jobert Bruno, « Les politiques sanitaires et sociales », *art. cit.*, spécialement p. 303-309.

⁵³³ Marshall T.H., *Social policy*, 1965, cité in Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté. L'apport des choix britanniques du XIXe siècle au débat social contemporain*, thèse de doctorat en sociologie, EHESS, Paris, 2000, p. 98.

⁵³⁴ Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié*, *op. cit.*, p. 303.

L'injonction à la surveillance des pauvres que constitue la dénonciation des fraudes aux prestations sociales doit par ailleurs être resituée dans l'histoire des systèmes de protection sociale. Les travaux déjà cités de Bronislaw Geremek ont entre autres bien montré que le traitement de la misère avait longtemps consisté en une surveillance voire en l'enfermement des pauvres, mendiants, vagabonds ou orphelins⁵³⁵. C'est également ce que montre Michel Foucault, dans une analyse de la discipline instaurée par la surveillance organisée dans les systèmes d'aide qui a inspiré nombre de travaux sur les politiques sociales⁵³⁶.

Michel Foucault donne entre autres l'exemple des règlements des compagnies de charité aux XVII^e et XVIII^e siècles. « Le territoire à couvrir est divisé en quartiers et en cantons, que se répartissent les membres de la compagnie. Ceux-ci ont à les visiter régulièrement. "Ils travailleront à empêcher les mauvais lieux, tabacs, académies, brelans, scandales publics, blasphèmes, impiétés, et autres désordres qui pourront venir à leur connaissance." Ils auront aussi à faire des visites individuelles aux pauvres ; et les points d'information sont précisés dans les règlements : stabilité du logement, connaissance des prières, fréquentation des sacrements, connaissance d'un métier, moralité (et "s'ils ne sont point tombés dans la pauvreté par leur faute") ; enfin "il faut s'informer adroitement de quelle manière ils se comportent en leur ménage, s'ils ont la paix entre eux et avec leurs voisins, s'ils prennent soin d'élever leurs enfants en la crainte de Dieu [...]. Si on doute qu'ils sont mariés, il leur faut demander un certificat de leur mariage". »⁵³⁷

Combinée à ces pratiques répressives, la logique dite de l'assistance intègre également la surveillance des pauvres. L'assistance dont les *poor laws* forment l'archétype constitue moins un droit des pauvres qu'une fonction de l'État ; elle pouvait même être partiellement contraire aux droits individuels des pauvres, conduisant à la limitation de leurs droits civils. C'était en quelque sorte un « droit négatif », pour reprendre l'expression de Jacques Rodriguez, dont le fondement appelait le contrôle des populations auxquelles il était appliqué⁵³⁸. C'est ce qu'on retrouve dans le système américain des années 1960 tel que le décrit Robert Castel :

« Le bénéficiaire ne dispose pas à proprement parler d'un droit clairement défini. Il est en position de quémandeur face à une administration dont les critères sont imprécis, complexes et souvent arbitraires. Dans cette posture, le candidat peut toujours être soupçonné de vouloir s'attribuer indûment les deniers publics. D'où la mise en place de procédures de contrôle qui perpétuent une situation de dépendance complète. »⁵³⁹

⁵³⁵ Geremek Bronislaw, « Les prisons pour pauvres », in *La potence ou la pitié*, op. cit., p. 263-290.

⁵³⁶ Voir notamment Donzelot Jacques, *La police des familles*, Paris, Minuit, 1977.

⁵³⁷ Foucault Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 214.

⁵³⁸ Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté...* op. cit.

⁵³⁹ Castel Robert, « La "guerre à la pauvreté" aux États-Unis : le statut de la misère dans une société d'abondance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 19, 1978, p. 54.

Le remplacement progressif et partiel de l'exposition des situations personnelles comme motivation des demandes d'aide par un statut et des cotisations ouvrant des droits, autrement dit le passage de l'assistance à l'assurance constitutif des États sociaux modernes en France et ailleurs en Europe a évidemment transformé les choses⁵⁴⁰. Déterritorialisation de l'octroi des aides, uniformisation et codification des critères, attention portée à la qualification de la situation et non plus à la moralité des demandeurs, bureaucratisation des procédures, etc., forment autant de processus contribuant à la mise en pratique de droits sociaux qui, contrairement à la logique charitable, engagent moins directement la suspicion d'abus⁵⁴¹. Le système d'assurance lié à des cotisations fondées sur le travail ne fait pas pour autant disparaître les soupçons de fraude, comme en témoigne la dénonciation récurrente des « faux chômeurs ». Quant à l'assistance, rebaptisée aide sociale au début des années 1950, elle n'a pas pour autant disparue — elle connaît même avec les politiques dites de lutte contre les exclusions un important renouveau⁵⁴². Et la suspicion à l'égard de ses bénéficiaires s'est maintenue et renouvelée avec elle. Comme on le suggérait plus haut, le développement de prestations individualisées et-ou « contractuelles », à l'instar du RMI, réactive la suspicion d'abus, de mauvaise foi, etc., et s'accompagne de procédures qui explorent au plus près les trajectoires et la vie privée des demandeurs. C'est ce que souligne entre autres Pierre Rosanvallon, pourtant peu suspect de nostalgie pour l'État-providence classique qu'il dénomme « État passif providence » :

« La tentation du contrôle social des exclus, ou tout simplement des allocataires de l'État-providence dès lors que leurs allocations ne procèdent plus d'une contrepartie assurancielle, devient réelle. Si c'est à partir du milieu des années 1960 que l'on a vu surgir toute une littérature suspectant l'État-providence de visées normalisatrices, voire policières, ce n'est que trente ans plus tard que le problème se pose vraiment, alors que cette littérature dénonciatrice a depuis longtemps disparu ! »⁵⁴³

L'hypothèse d'une prégnance sur le long terme formulée plus haut à propos des représentations de la pauvreté s'applique également aux critiques de l'État providence, dont l'histoire constitue une troisième source de la dénonciation de la fraude. La mise en exergue des abus liés à la protection sociale se trouve en effet au point de

⁵⁴⁰ Cf. à ce propos l'ouvrage classique de Hatzfeld Henry, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, 1850-1940*, Paris, Armand Colin, 1971.

⁵⁴¹ Renard Didier, *Initiative des politiques et contrôle des dispositifs décentralisés. La protection sociale et l'État sous la Troisième République, 1885-1935*, Cachan, GAPP, rapport pour la MIRE, 2000.

⁵⁴² Sur l'histoire complexe des rapports entre ces deux systèmes cf. Bec Colette, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris, Belin, 1998.

⁵⁴³ Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Seuil, 1995, p. 211-212.

convergence des trois thèses de la « rhétorique réactionnaire » appliquée à la « question sociale » telle que les analyse Albert Hirschman⁵⁴⁴. La mise en évidence de l'importance des tricheries vient à l'appui de la thèse de l'« inanité » : les aides ne bénéficieraient pas à ceux qui en ont le plus besoin, mais aux meilleurs stratèges, capables de tirer toutes les ficelles du système au-delà de ce à quoi ils pourraient légitimement prétendre et au détriment des premiers. Ensuite, la question des « abus » au système de protection sociale vient fournir un complément d'indignation morale à la variante récente de la thèse de la « mise en péril », selon laquelle les dépenses sociales font obstacle à la croissance économique⁵⁴⁵. Mais c'est surtout la thèse de l'« effet pervers » qui trouve ici une application privilégiée. La fraude peut de fait être désignée comme le comble du « parasitisme », comme le prolongement inévitable du développement d'une classe « d'assistés professionnels » ou encore une manifestation de la « dégénérescence morale » que, entre autres maux, la protection sociale favoriserait contrairement à ses intentions originelles. « Les sociétés européennes de l'époque industrielle, note ainsi Bronislaw Geremek, nourrissent la conviction selon laquelle l'assistance sociale permet à d'énormes masses de gens, capables de travailler, de mener une vie de parasites et de criminels »⁵⁴⁶. C'est là un autre fondement des liens entre assistance et surveillance : il faut non seulement contrôler par le biais des dispositifs d'aide, mais aussi à cause de leurs conséquences indésirables.

Concernant la dénonciation conjointe de « l'assistance publique » et des abus dont elle serait l'objet, le premier *Mémoire sur le paupérisme* d'Alexis de Tocqueville mérite une attention particulière, non seulement en raison de la notoriété de son auteur mais parce qu'il livre, au moins dans le cas français, l'édition princeps de ce type de discours⁵⁴⁷. La thèse générale qui y est défendue est celle de la supériorité de la charité privée sur la charité publique d'un point de vue tant moral que social. La première maintient une situation d'obligé, mais aussi un lien, entre le donateur (pour qui il s'agit d'exercer un devoir moral) et le secouru (qui doit reconnaissance à son bienfaiteur). La seconde, en conférant des « droits », incite à la paresse et à la dépravation morale. Au lieu de renforcer les liens entre riches et pauvres, elle accentue les clivages sociaux entre ceux qui contribuent à son financement et les assistés qui reçoivent. La charité légale est néfaste pour la prospérité, pour la moralité, et même pour la liberté des pauvres qu'elle attache aux communes donatrices, comme en Angleterre. « Toute mesure qui fonde la charité légale sur une base permanente et qui lui donne une forme administrative, écrit-il, crée [...] une classe oisive et paresseuse, vivant aux dépens de la classe industrielle et travaillante. C'est là, sinon son résultat immédiat, du moins sa conséquence inévitable. [...] Une pareille loi est un germe empoisonné, déposé au sein de la législation. [...] Si vous étudiez de près l'état des populations chez lesquelles une pareille législation est depuis longtemps en vigueur, vous découvrirez sans peine que les

⁵⁴⁴ Hirschmann Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991. La formulation de ces thèses à propos de l'aide aux pauvres et de l'État-providence est plus précisément étudiée p. 50-63 (thèse de l'effet pervers) ; 104-119 (thèse de l'inanité) ; 179-197 (thèse de la mise en péril).

⁵⁴⁵ Cf. Hirschmann Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, op. cit., p. 188 et suivantes.

⁵⁴⁶ Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié*, op. cit., p. 303-304.

⁵⁴⁷ Tocqueville Alexis de, *Sur le paupérisme*, Paris, Allia, 1999. Cette édition rassemble les deux mémoires sur le paupérisme, rédigés respectivement en 1835 et 1837.

effets n'agissent pas d'une manière moins fâcheuse sur la moralité que sur la prospérité publique, et qu'elle déprave les hommes plus encore qu'elle ne les appauvrit. »⁵⁴⁸

Tocqueville développe alors le cas anglais à l'appui de sa démonstration. « Lisez tous les livres écrits en Angleterre sur le paupérisme ; étudiez les enquêtes ordonnées par le Parlement britannique ; parcourez les discussions qui ont eu lieu à la Chambre des lords et à celle des communes sur cette difficile question ; une seule plainte retentira à vos oreilles : on déplore l'état de dégradation où sont tombées les classes inférieures de ce grand peuple ! Le nombre des enfants naturels augmente sans cesse, celui des criminels s'accroît rapidement ; la population indigente se développe outre mesure ; l'esprit de prévoyance et d'épargne se montre de plus en plus étranger au pauvre ; tandis que dans le reste de la nation les lumières se répandent, les mœurs s'adoucissent, les goûts deviennent plus délicats, les habitudes plus polies, lui reste immobile, ou plutôt il rétrograde ; on dirait qu'il recule vers la barbarie, et, placé au milieu des merveilles de la civilisation, il semble se rapprocher par ses idées et par ses penchants de l'homme sauvage. » (p. 40).

À titre d'argument supplémentaire, Tocqueville procède au récit des abus dont il a été témoin, alors qu'il accompagnait un juge de paix chargé de se prononcer « sur les réclamations que font entendre les pauvres contre leur commune ou les communes contre les pauvres » (p. 43-48). Les exemples qu'il cite (un père qui n'est pas venu en aide à son fils et a demandé celle de la commune, une femme aidée alors qu'elle était en état de travailler, etc.) viennent parachever la démonstration : les abus, comme les conséquences négatives sur les plans économique, social, politique et moral ne sont pas un effet périphérique de la charité publique ; ils sont inscrits dans son principe même. « Tous les abus que j'ai essayés de décrire sont renfermés dans le principe [de la charité publique] comme le plus grand chêne dans le gland qu'un enfant peut cacher dans sa main. Il ne lui faut que du temps pour se développer et pour croître. Vouloir établir une loi qui vienne de manière régulière, permanente, uniforme au secours des indigents, sans que le nombre des indigents augmente, sans que leur paresse croisse avec leurs besoins, leur oisiveté avec leurs vices, c'est planter le gland et s'étonner qu'il en paraisse une tige, puis des feuilles, plus tard des fleurs, enfin des fruits qui, se répandant au loin, feront sortir un jour une verte forêt des entrailles de la terre. » (p. 49).

La dénonciation de la fraude sociale doit enfin être replacée dans l'histoire des concurrences proprement politiques qui prennent les questions sociales pour terrain. Encore une fois, on ne fera qu'en évoquer quelques exemples, à titre d'hypothèses. « Reposant sur des distinctions simples — individuel contre collectif, responsabilité ou solidarité, générosité ou gestion, service public ou secteur privé, “social” ou “économie” — [le social], écrit Daniel Gaxie, est l'un des mythes — peut-être le mythe — fondateur(s) des clivages politiques. »⁵⁴⁹ La thématique de la fraude permet tout particulièrement l'activation de tels clivages. Elle permet la simplification de questions complexes propre à la polémique politique, en désignant des ennemis (les fraudeurs) et en jouant sur le registre d'une indignation morale, disqualifiant ceux qui ne la partageraient pas — forcément « complices » et « laxistes »⁵⁵⁰. Elle permet

⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 35-36.

⁵⁴⁹ Gaxie Daniel, « Les contradictions de la représentation politique », in Gaxie Daniel *et al.*, *Le « social » transfiguré. Sur les représentations « politiques » des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF-CURAPP, 1990, p. 193.

⁵⁵⁰ On peut de ce point de vue établir un parallèle avec la manière dont le débat politique sur « l'insécurité » s'est structuré en France ces dernières années. À ce propos voir notamment Mucchielli Laurent, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2001.

également une critique générale de la protection sociale, qui forme souvent la base d'une critique politique du « socialisme » dont les « abus » et le « gaspillage » seraient ainsi démontrés. Il n'est ainsi guère surprenant que, selon des modalités et avec une portée qu'il faudrait en chaque cas préciser, la chasse aux « mauvais pauvres » ait, dans des configurations socio-économiques, des contextes idéologiques et des rapports de forces politiques variés, été lancée par des agents de la fraction conservatrice du champ politique, travaillant à réaliser la prophétie tocquevilienne de l'exacerbation des tensions entre riches et pauvres consécutive au développement de la « charité publique ».

Dans les années 1920, des conseillers municipaux conservateurs de Londres appuient ainsi une organisation de contribuables dans leur dénonciation des abus dont la « loi des pauvres » est l'occasion, et en font un exemple du gaspillage auquel conduit une administration « dominée par des socialistes »⁵⁵¹. À cette période, la surveillance des pauvres et plus précisément celle des chômeurs est particulièrement forte. Un « dispositif inquisitorial particulièrement dissuasif où les bourses du travail et les administrations locales ont pour tâche de traquer les imposteurs » a ainsi été mis en place⁵⁵². Le système s'adoucit partiellement à la faveur de la victoire électorale des travaillistes en 1929. La charge de la preuve est alors renversée : pour refuser une allocation, c'est dorénavant l'administration qui doit prouver que le demandeur a fraudé ou qu'il a refusé une offre de travail raisonnable. Mais d'autres contrôles sont mis en place avec le retour d'un gouvernement de coalition : en 1934, l'*Anomalies act* est promulgué pour débusquer les simulateurs qui ont tenté de profiter de l'assurance maladie afin d'éviter la rigueur du régime de protection des chômeurs. C'est alors qu'est formalisé le contrôle des ressources (*means test*). L'administration vérifie que la famille du chômeur est suffisamment dans le besoin pour être aidée, ce qui suscite délations et enquêtes dégradantes dont George Orwell a laissé un bon témoignage⁵⁵³.

Aux États-Unis, la thématique de la fraude à l'aide sociale fait de longue date l'objet d'usages électoralistes. Entre autres exemples, Frances Fox Piven et Richard Cloward

⁵⁵¹ Il s'agit en l'occurrence des commissions locales des tutelles (Boards of Guardians), placées sous l'autorité du ministère de la santé. Cf. London Municipal Society and National Union of Ratepayers Associations, *Socialism in Local Government: The Abuse of Poor Law Relief in Bermondsey, Southwark, Greenwich, Horeditch and Woolwich*, London, 1927. British Library of Political and Economic Science, consultable en ligne : <http://libexp.lse.ac.uk/docservice/HV/00000582/doc.pdf>

⁵⁵² Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté... op. cit.*, p. 278. L'auteur s'appuie ici sur Ditch J., « The undeserving poor : unemployed people, then and now », in Loney Martin *et al.*, *The State or the market. Politics and welfare in contemporary Britain*, London, Sage, 1991 (1987), p. 24-40. Voir aussi du même auteur, « La "révolution" thatchérienne en perspective : l'Angleterre et ses pauvres depuis 1834 », *Cultures et conflits*, 4, 1999, p. 15-34.

⁵⁵³ Orwell George, *Le quai de Wigan*, Paris, Ivrea, 1995 (1937), p. 88-89. Des pratiques comparables existent en France à cette époque. Cf. Salais Robert, *et. al.*, *L'invention du chômage, op. cit.*, p. 115-117.

citent celui du district de Columbia où, en 1962, autant de contrôleurs (*fraud investigators*) que d'enquêteurs sociaux (qui établissent les dossiers pour le versement d'aides, *social investigators*), ont été embauchés pour donner des gages aux contribuables-électeurs.

« Les contrôleurs mirent rapidement des centaines de mères bénéficiaires de l'AFDC sous surveillance, en faisant le guet dans leurs voitures, et "prouvèrent" l'année suivante que près de 60 % d'entre elles ne pouvaient prétendre à une aide, essentiellement parce qu'il apparaissait qu'elles avaient des contacts avec des hommes. »⁵⁵⁴

Ce n'est qu'à la fin des années 1960, quand les programmes sociaux sont développés par les démocrates, que les pratiques inquisitoriales de contrôle sont plus strictement encadrées, voire juridiquement remises en cause⁵⁵⁵.

Représentations de la pauvreté, systèmes de protection, critique de la « charité publique », controverses politiques : le — très lacunaire — rappel des histoires dans lesquelles le « problème de la fraude » s'inscrit permet de mettre en perspective le renouveau dont il a bénéficié dans la période récente.

Un produit d'importation

La mise sur l'agenda politico-institutionnel français du problème de la fraude depuis le début des années 1990 apparaît, au moins partiellement et indirectement, comme un produit d'importation en provenance des États-Unis et de Grande-Bretagne où, comme on vient de le voir, ce « problème » a été le plus fortement et anciennement traité⁵⁵⁶.

La suspicion à l'égard des récipiendaires d'aides sociales apparaît de longue date aux

⁵⁵⁴ Piven Frances Fox, Cloward Richard A., *Regulating the poor. The functions of public welfare*, Tavistock publications, London, 1971, p. 169. L'Aid to families with dependent children forme alors la principale mesure d'aide sociale, destinée aux mères célibataires.

⁵⁵⁵ La suspension des allocations en cas de suspect de fraude ou de refus de réponse de l'assisté et les descentes à l'improviste (*midnight raids*) des contrôleurs au domicile des allocataires sont alors soumises à conditions, et jugées inconstitutionnelles si elles ne les respectent pas. *Ibid.*, p. 311.

⁵⁵⁶ Une étude comparative pourrait mettre en évidence les conditions différenciées de constitution du problème dans les pays occidentaux : remise en cause des pensions d'invalidité aux Pays-Bas, lutte contre le clientélisme électoral en Italie du Sud, etc. Ces deux cas sont évoqués dans Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, op. cit., p. 119-121. Loïc Wacquant évoque également le cas hollandais, mais à propos de l'interconnexion des fichiers administratifs (Wacquant Loïc, *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir, 1999, p. 121-122).

États-Unis, où s'est maintenu un système de « charité publique »⁵⁵⁷, et en Grande-Bretagne, longtemps marquée par l'héritage des *poor laws*. On ne saurait cependant ne voir là qu'une particularité inhérente à des systèmes ou des traditions d'intervention. Dans ces deux pays, la lutte contre la fraude a en effet trouvé une nouvelle actualité à la faveur des politiques de « réforme » des politiques sociales mises en œuvre depuis au moins le début des années 1980⁵⁵⁸.

Aux États-Unis, engagés depuis le milieu des années 1970 dans une politique de « criminalisation de la misère »⁵⁵⁹, la *welfare fraud* est devenue l'un des sujets centraux des réformes de la protection sociale⁵⁶⁰. La presse rapporte abondamment les arrestations de *fraudsters*, dont le récit vient servir ce que Charlotte Ryan appelle « la guerre des media contre le welfare »⁵⁶¹. La question est régulièrement débattue dans les différentes arènes politiques, d'abord par les républicains mais désormais également du côté des démocrates qui, comme leurs concurrents, relaient les demandes des puissants lobbies de contribuables. Les programmes de rationalisation gestionnaire du management public, tels que le « contrôle de qualité », appliqués aux administrations sociales, accordent une place très importante à des dispositifs de surveillance sous couvert de « remettre de l'ordre dans le bazar de l'aide sociale » — « *cleaning up the welfare mess* ». Evelyn Brodtkin et Michael Lipsky montrent ainsi comment, dès la fin des années 1970, le programme fédéral de contrôle de qualité appliqué au secteur social a masqué sous l'apparente neutralité technique de la « réduction des erreurs de paiement » un changement de politique restreignant l'accès à l'assistance renforçant le contrôle des assistés⁵⁶². Les *welfare fraud investigators* sont constitués en une profession, qui organise ses congrès, publie des manuels, et fait pression sur les pouvoirs publics. Toute une série d'innovations technologiques ont eu lieu afin d'améliorer la lutte contre la fraude. En plus de l'établissement de bases de données informatiques permettant le croisement de multiples informations, des techniques d'identification par la rétine ou la numérisation des empreintes digitales sont désormais

⁵⁵⁷ Parmi une abondante littérature, on citera en particulier les travaux de Theda Skocpol, très peu disponibles en français à l'exception d'un bon article de synthèse : Skocpol Theda, « Formation de l'État et politiques sociales aux États-Unis », *art. cit.*

⁵⁵⁸ Cf. à ce propos la bonne synthèse de Pierson Paul, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge university press, 1994.

⁵⁵⁹ Wacquant Loïc, *Les prisons de la misère*, *op. cit.* Voir aussi « L'ascension de l'État pénal en Amérique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124, 1998, p. 7-35.

⁵⁶⁰ Les éléments fournis ici proviennent, outre de la lecture des textes cités, d'une recherche sur une série de sites Internet, notamment des départements des affaires sociales d'États, de la librairie du congrès et de journaux américains.

⁵⁶¹ Ryan Charlotte, « The Media War over Welfare », *Peace Review*, 1996, 8 (1), march, p. 13-19.

⁵⁶² Brodtkin Evelyn Z., Lipsky Michael, « Quality Control in AFDC as an Administrative Strategy », *Social Service Review*, march 1983, p. 1-34.

imposées dans la plupart des États aux demandeurs d'aide, afin qu'ils ne puissent percevoir des subsides de plusieurs sources à la fois⁵⁶³. Les administrations concernées, notamment les départements des affaires sociales des États (Departments of Health and Human Services, HHS)⁵⁶⁴, organisent des appels à la délation qui demandent aux citoyens d'apporter leur contribution à la lutte contre la fraude en fournissant des renseignements personnels précis sur ceux qui, dans leur entourage, percevraient abusivement une aide.

En Grande-Bretagne, les prises de position et rapports officiels interviennent dès les années 1970, puis se multiplient au cours des gouvernements Thatcher, en même temps que des mesures tendant à renforcer le contrôle. S'agissant du chômage, le gouvernement britannique donne dès 1980 « mandat à des enquêteurs de dénicher les fraudeurs, comme il le fit naguère sous l'égide de l'*Anomalies act* de 1934 »⁵⁶⁵. Le *Jobseeker's act* de 1996 forme le point d'orgue de cette politique : il supprime le principe du droit à l'allocation chômage et le remplace par une prestation discrétionnaire qui suppose l'engagement formel du chômeur de mener une action déterminée et planifiée pour retrouver un emploi et le contrôle de ces démarches par l'administration⁵⁶⁶. C'est ainsi surtout dans les derniers mois du gouvernement conservateur puis après le succès électoral de Tony Blair en 1997 que la fraude est érigée au rang de problème. C'est le cas dans la presse, où la fraude et le « parasitisme social » (*welfare scrounging*) forment alors l'un des principaux thèmes abordés à propos des questions liées à la pauvreté⁵⁶⁷. C'est le cas également dans les prises de positions et orientations gouvernementales. La surveillance est ainsi constituée en pierre

⁵⁶³ Pour un exemple d'analyse critique des usages de la numérisation des empreintes, cf. Murray Harry, « Digitizing the Digit : The Symbolic Uses of Finger-Imaging in Welfare », paper presented at the 1996 conference of the Society for the Study of Social Problems, New York. (Disponible sur le site Internet de la SSSP).

⁵⁶⁴ Qui remplacent depuis le début des années 1980 les Departments of Health, Education and Welfare (HEW).

⁵⁶⁵ Rodriguez Jacques, « La "révolution" thatchérienne en perspective... », *art. cit.*, p. 31. Le contrôle de l'administration est suffisamment présent dans la vie des chômeurs pour figurer dans sa représentation cinématographique. Dans *My Name Is Joe* de Ken Loach (1998), on voit ainsi un inspecteur muni d'un appareil à téléobjectif photographier depuis sa voiture le personnage central du film, au chômage, en train de repeindre un appartement et donc suspect de travail non déclaré.

⁵⁶⁶ Rodriguez Jacques, « La "révolution" thatchérienne en perspective... », *art. cit.*, p. 31.

⁵⁶⁷ Dans un échantillon de plus de 2000 articles sur la pauvreté parus dans la presse britannique entre janvier et décembre 1996, plus de 10% concernent la fraude (contre 7,5% pour les sans-abri, par exemple). Les chiffres sont respectivement de 15,9 et 6,2% pour les tabloïds. Dean Hartley, « Defrauding the community ? The "abuse" of welfare » in May M., Brunsdon E. and Page R. (eds.), *Social Problems and Social Policy*, London, Blackwell, p. 248-262. Je remercie l'auteur d'avoir bien voulu me fournir cet article parmi un échantillon de ses travaux sur la question.

angulaire de la nouvelle politique à l'égard des pauvres et des chômeurs⁵⁶⁸. Le Premier ministre britannique n'hésite pas à en faire l'un des éléments qui symbolisent la « troisième voie » qu'il entend ériger en modèle pour la social-démocratie européenne.

« Nous essayons de nous attaquer aux causes souterraines de la criminalité, notamment de lutter contre l'exclusion sociale. Mais aussi — et c'est encore un exemple de “troisième voie” — nous nous demandons comment consolider la vie de famille, réduire l'absentéisme et l'indiscipline à l'école, et rappeler que notre système de protection sociale est là pour donner leur chance aux gens, pas pour se faire dépouiller par la fraude et les détournements. Le nouvel accord entre citoyens d'une même société est fait de droits, mais aussi de devoirs. »⁵⁶⁹

Plusieurs rapports ont été remis au gouvernement, qui traitent la question dans les cadres plus larges du contrôle des dépenses publiques ou de « l'économie informelle »⁵⁷⁰. Dans ce dernier cas, le thème général de la lutte contre la *black economy* rapproche la fraude aux allocations familiales, aux allocations logement et aux indemnités de chômage et les irrégularités commises au sein du *National Health Service* du travail non déclaré et de l'immigration clandestine. Les ministres du Budget, de l'Intérieur et des Affaires sociales, des parlementaires et des élus locaux interviennent régulièrement sur ce thème⁵⁷¹. Un organisme *ad hoc* a été constitué en novembre 1997 « en réponse à des craintes grandissantes à propos des hauts niveaux estimés de fraude dans le système de Sécurité sociale »⁵⁷². Des inspecteurs ont été recrutés, parfois formés aux techniques d'investigation par la police et les services spéciaux⁵⁷³. Des unités spéciales sont créées, parfois à grands frais⁵⁷⁴. Les techniques d'identification ont été développées, allant jusqu'à l'attribution d'un numéro aux nouveau-nés pour éviter les inscriptions multiples et permettre le recoupement d'informations⁵⁷⁵. Comme aux États-Unis, des appels à la délation sont lancés, notamment au moyen de la *hot line*

⁵⁶⁸ Cf. à propos du « tournant » blairiste en matière sociale Dixon Keith, « Blair et l'État social britannique », in *Un digne héritier. Blair et le thatchérisme*, Paris, Liber, 2000, p. 81-104.

⁵⁶⁹ Tony Blair, Discours à l'Assemblée nationale, 24 mars 1998.

⁵⁷⁰ Par exemple : les différentes éditions depuis 1994, de *Protecting the public purse ; The Informal Economy*, Lord Grabiner, March 2000.

⁵⁷¹ Voir par exemple Brindle David, « Councils “cover up own fiddles” », *Guardian*, April 8, 1999 ; Brindle David, « Top QC to pursue black economy and dole cheats », *Guardian*, November 10, 1999 ; Harrison Michael, « Brown gives carrots for enterprise and takes a stick to benefit fraud », *Independent*, November 10, 1999 ; « Darling gets tough on benefit fraud » *Times*, March 7, 2000 ; Webster Philip, « Brown blitz on black economy », *Times*, March 9, 2000 ; « Budget “boosts fight against benefits cheats” », *Times*, March 28, 2000.

⁵⁷² *Benefit Fraud Inspectorate*, rapport 1999.

⁵⁷³ English Shirley, « SAS joins benefit fraud fight », *Times*, February 5, 2000.

⁵⁷⁴ Grice Andrew, « Agency is set up to tackle £ 4bn a year benefit fraud », *Independent*, January 25, 2000 ; « United Kingdom : Britain spends US \$ 3.5 million to catch three fraudsters », *Guardian*, October 13, 1998.

⁵⁷⁵ Watt Nicholas, « Babies get NI numbers in welfare fraud clampdown », *Guardian*, July 3, 1999.

mise en place par le département de la Sécurité sociale en 1996, et maintenue par le gouvernement Blair malgré les critiques qu'elle avait suscité lors de sa création.

SIGNALEMENT D'UN CAS SUSPECT DE FRAUDE AUX ALLOCATIONS⁵⁷⁶

Nous avons présenté ce que nous faisons pour faire baisser les fraudes et les erreurs, mais chacun peut également nous aider dans notre combat pour la sauvegarde du système de Sécurité sociale. Nous voulons faire prendre conscience au public que tricher avec les allocations est un crime qui vole l'argent des contribuables et qui doit être arrêté. Notre message au public est :

N'aidez pas les gens à nous mentir : Si quelqu'un qui ne vit pas à votre domicile vous demande que ses paiements postaux soient expédiés à votre adresse, dites non.

N'aidez pas les gens à nous escroquer : Si un employé vous demande de signer une attestation indiquant qu'il gagne moins que ce que vous le payez, dites non.

N'aidez pas les gens à voler votre argent : Si vous savez que des gens mentent pour toucher des allocations, dites-le nous. C'est votre argent qu'ils volent. Si vous savez que quelqu'un se comporte malhonnêtement et vole la Sécurité sociale, alors :

Appelez la ligne nationale de la fraude aux allocations au 0800 854440

Si le développement de la lutte contre la fraude en France doit quelque chose aux orientations politiques dessinées aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, c'est sans doute moins par le biais de l'importation directe de « recettes » et l'imitation de pratiques que, de façon plus indirecte, par l'intermédiaire des catégories de pensée dans lesquelles ces « recettes » et pratiques sont inventées et prennent sens. Ce sont donc ces « nouvelles » modalités de représentation des questions liées à la pauvreté et à la gestion de l'État social dont il faut analyser les fondements et la diffusion. Leur contenu est bien connu. Reprenant certains des arguments de la « rhétorique réactionnaire » rappelée plus haut, *think tanks* et intellectuels conservateurs américains et britanniques s'en sont fait une spécialité⁵⁷⁷. Des représentations légitimistes et moralistes de la pauvreté ont été remises au goût du jour dans la période récente, à l'instar de la thématique de l'*underclass* qui retrouve les accents du discours dominant sur les pauvres de l'ère victorienne⁵⁷⁸. Une « culture de la dépendance » aurait remplacé la culture du travail et favorisé l'émergence d'une « classe d'assistés professionnels ». On retrouve là la

⁵⁷⁶ Source : <http://www.dss.gov.uk/hq/bfraud/report.htm> (c'est nous qui traduisons).

⁵⁷⁷ Pour une très bonne vue générale du rôle des *think tanks* dans la conversion britannique au néo-libéralisme, voir Dixon Keith, *Les évangélistes du marché. Les intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*, Paris, Raisons d'agir, 1998. L'auteur montre en l'occurrence comment, au moment des gouvernements Thatcher, les *think tanks* délaissent le seul néo-libéralisme économique — c'est devenu la ligne politique officielle — pour investir le registre conservateur et moraliste que symbolisent les slogans *back to basics* et *law and order*.

⁵⁷⁸ Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté... op. cit.* Cf. sur ce point Wacquant Loïc, « L'*underclass* urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain », in Paugam Serge, dir., *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, p. 250-261.

dénonciation classique des « effets pervers » des politiques sociales⁵⁷⁹. Dispensatrices d'aides « désincitant » au travail, elles conduiraient à entretenir des « pièges à pauvreté » au lieu de la résorber. Selon cette dernière notion, les aides sociales favoriseraient le maintien dans la pauvreté d'assistés qui « préféreraient » (au sens du calcul économique) continuer à percevoir de faibles ressources en provenance de l'aide sociale (éventuellement complétées par quelques activités non déclarées) plutôt que de chercher à « s'en sortir » en trouvant un emploi. Les politiques sociales ont ainsi pu être désignées comme responsables de la « dégénérescence » nationale en favorisant l'assistanat et la perte de repères moraux⁵⁸⁰. La dénonciation des fraudeurs forme ainsi un point de rencontre entre la critique de l'État-providence des économistes néolibéraux et le « nouveau moral » des conservateurs (retour à la famille, sévérité à l'égard de toute forme de déviance, etc.)⁵⁸¹.

Désincitation au travail, piège à pauvreté, culture de la dépendance, dégénérescence morale, etc. : la litanie des « nouvelles » idées à propos de la pauvreté et de la protection sociale se prolonge naturellement dans la dénonciation des « profiteurs » qui abuseraient d'un système « laxiste », et dans l'affirmation corrélatrice de la nécessité d'un contrôle renforcé. Dans cette perspective, des experts et réformateurs ont affirmé la nécessité d'un « nouveau paternalisme » insistant sur les devoirs et obligations des bénéficiaires d'aides et prenant la forme d'une orthopédie sociale qui fixe des comportements « droits »⁵⁸². De telles orientations légitiment l'organisation d'une surveillance accrue des populations démunies. De l'aveu même de l'un de ces théoriciens qui parle de « démocratie de surveillance », Lawrence Mead, « la politique sociale a progressivement abandonné le but de réformer la société et se préoccupe à la place de superviser la vie des pauvres »⁵⁸³. Un autre, Charles Murray, reconnaît quant à lui que

⁵⁷⁹ Sur la thématique de la « culture de la dépendance » et ses liens avec la culpabilisation des pauvres et les critiques du welfare par les conservateurs britanniques, cf. Rodriguez Jacques, *Agir et écrire contre la pauvreté... op. cit.*, p. 333-339. Pour une mise en perspective des critiques du welfare depuis les années 1970 voir plus généralement p. 314-384.

⁵⁸⁰ Voir par exemple Murray Charles, *Losing Ground : American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic Books, 1984, cité in Wacquant Loïc, *Les prisons de la misère, op. cit.*, dont sont également issus les références américaines mentionnées ci-après.

⁵⁸¹ Ce n'est ainsi pas un hasard si, en Grande-Bretagne et dans une moindre mesure en France, les « filles-mères » forment une cible privilégiée des contrôles et que la lutte contre la fraude entretient des liens avec la lutte contre le travail au noir et l'immigration clandestine.

⁵⁸² C'est le cas notamment de Lawrence Mead, qui s'inspire des nouvelles conceptions américaines pour préconiser des réformes de la protection sociale britannique. Voir Mead Lawrence, *Beyond Entitlement : The Social Obligations of Citizenship*, New York, Free Press, 1986 ; *The New Politics of Poverty : The Nonworking Poor in America*, New York, Basic Books, 1992 ; *The New Paternalism : Supervisory Approaches to Poverty*, Washington, Brookings Institution Press, 1997. Pour une analyse de ces discours, voir Katz Michael B., *The Undeserving Poor : From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York, Pantheon, 1989.

⁵⁸³ Lawrence Mead, cité in Wacquant Loïc, *Les prisons... op. cit.*, p. 41.

les implications de ces politiques sociales réformées « peuvent paraître orwéliennes »⁵⁸⁴.

Selon des modalités, une intensité et une chronologie partiellement différentes, des représentations comparables ont récemment été développées en France. C'est avec elles qu'ont émergé un problème (la fraude) et l'impératif qui lui est associé (une plus grande rigueur dans les contrôles). On ne saurait en effet se contenter d'une vision strictement économique, qui analyserait l'émergence de ces problèmes comme le produit de la rationalité gestionnaire. Les fraudes ne sont pas nouvelles, et rien ne permet de penser que leur importance ait sensiblement augmenté dans la période récente. Sans doute les difficultés qui affectent ces dernières années ce qu'il est convenu d'appeler les « comptes sociaux » — et surtout le fait que ces difficultés financières aient été promues au premier rang des problèmes liés à la Sécurité sociale — interviennent-elles comme un élément poussant à une plus grande vigilance dans le versement des prestations. Mais les erreurs et les fraudes ne sont que de très peu de poids dans ces difficultés financières, et sont en tout cas sans commune mesure avec les incidences des emplois non déclarés ou de la fraude fiscale⁵⁸⁵.

Plus que dans la situation économique en elle-même, c'est donc bien dans les nouvelles manières de voir qui l'accompagnent qu'il convient de chercher les raisons de l'émergence de ce problème. Il s'agit en particulier de la diffusion progressive des principes de vision néo-libéraux dans l'ensemble des domaines de l'action publique⁵⁸⁶, jusques et y compris en matière sociale. La question de la fraude émerge en effet d'autant plus facilement que les effets contre-productifs et les « dérives » d'un État-providence « omnipotent », devenu « ingérable » pour cause de trop grande « complexité » se sont plus généralement imposés comme les thèmes obligés des débats sur les questions sociales⁵⁸⁷. La dénonciation de la fraude prolonge ainsi la critique de l'« assistantat » et la mise en cause des responsabilités individuelles dans les problèmes sociaux — des « exclus » sans « volonté de s'insérer » qui seraient aussi pour une part des « tricheurs » qui profitent de la générosité publique au détriment des autres. Elle

⁵⁸⁴ Murray Charles, « The Coming of Custodial Democracy », *Commentary*, septembre 1998, cité in Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, op. cit., p. 213.

⁵⁸⁵ Ce qu'établit le rapport officiel sur la question : cf. De Courson Charles, Léonard Gérard, *Les fraudes et les pratiques abusives*, Paris, La Documentation française, 1996.

⁵⁸⁶ Jobert Bruno, Théret Bruno, dir., *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1993.

⁵⁸⁷ Voir entre beaucoup d'autres possibles Bénétou Philippe, *Le fléau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales*, Paris, Laffont, 1983 ; Minc Alain, *La machine égalitaire*, Paris, Grasset, 1987. Cf. aussi Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, op. cit., et *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1992 (1981).

forme l'envers complémentaire de la promotion du « citoyen responsable » engagé dans une « logique de projet » qui, comme elle, tend à masquer la déstabilisation du marché du travail dans laquelle les pratiques et trajectoires des membres des fractions précarisées des classes populaires s'inscrivent et prennent sens⁵⁸⁸.

L'analyse des conditions d'accès à l'emploi de ces groupes sociaux aurait pu conduire à voir dans la fraude un des effets de ces conditions, et à agir sur les règles du marché de l'emploi plutôt qu'à punir ceux pour qui la nécessité de pratiques à la limite de la légalité a pu s'imposer⁵⁸⁹. La vision néo-libérale de l'économie qui conduit à prôner l'assouplissement ou la suppression des règles pour les entreprises ou les marchés financiers amène au contraire, de manière apparemment contradictoire mais en bonne logique sociale, à privilégier un « retour » à la rigueur des règles pour les « délinquants », les « jeunes des cités » ou les « assistés sociaux », ou autrement dit à une nouvelle façon de « blâmer la victime » et de renforcer la contrainte qui s'exerce sur les plus dominés⁵⁹⁰.

Dans les cas américain et britannique, ces principes néo-libéraux se combinent ainsi au renouveau d'un moralisme conservateur. Dans le cas français, comme souvent, les principes inspirés d'outre-Atlantique et d'outre-Manche ont été mâtinés de références « républicaines » pour donner à voir une évolution « à la française ». La multiplication des appels à une refondation de « l'ordre républicain » préconisant la relance de vertus

⁵⁸⁸ Sur ces questions, à propos de la « logique du projet » et plus généralement des politiques dites « d'insertion », voir Mauger Gérard, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 2001, p. 5-14.

⁵⁸⁹ Cf. Garcia Sandrine, « La fraude forcée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118, juin 1997, p. 81-91. Dans l'enquête qu'ils ont menée au début des années 1980, Jean-François Laé et Numa Murard montrent bien comment les pratiques à la limite de la légalité dans le rapport aux institutions d'aide sociale sont nécessairement inscrites dans la structure des budgets précaires. Cf. Laé Jean-François, Murard Numa, *L'argent des pauvres... op. cit.*

⁵⁹⁰ Ryan W., *Blaming the Victim*, New York, Vintage Books Edition, 1972, cité in Wacquant Loïc, *op. cit.* Au-delà de considérations directement liées au système de protection sociale et à son financement, la dénonciation des fraudes peut ainsi être comprise comme l'une des formes que revêt une tendance récente plus générale à la « criminalisation de la misère », dont l'« explosion carcérale » aux États-Unis constituerait la version la plus achevée (cf. les travaux déjà cités de Loïc Wacquant) et dont les arrêtés anti-mendicité, le traitement quasi-carcéral des sans-abri, l'appréhension policière des « violences urbaines » ou la retraduction des questions liées à l'immigration en termes d'insécurité et de clandestinité constituent quelques manifestations visibles en France. Cf. successivement pour chacun de ces thèmes Damon Julien, « La grande pauvreté : la tentation d'une rue aseptisée », *Informations sociales*, 60, 1997, p. 94-101 ; Bruneteaux Patrick, Lanzarini Corinne, *Les nouvelles figures du sous-prolétariat*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; Collovald Annie, « Des désordres sociaux à la violence urbaine », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 2001, p. 104-114 ; Palidda Salvatore, « La criminalisation des migrants », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 128, septembre 1999, p. 39-49.

civiques comme le loyalisme, le légalisme, la discipline, etc⁵⁹¹., en est un bon exemple. Cette réaffirmation des « devoirs de citoyenneté » s'applique dans tous les domaines ; y compris dans celui de la protection sociale où, à côté des droits, le rappel des devoirs de la « citoyenneté sociale » fait désormais partie des références obligées.

La fraude sur l'agenda

L'importation et la « traduction » de ces représentations des politiques sociales et de leurs bénéficiaires et, plus précisément, la construction du problème de la fraude qu'elles ont rendu pensable se sont opérées au sein de plusieurs espaces interdépendants. Celui d'abord des institutions publiques, où s'est constituée la nouvelle « vision d'État » à travers laquelle la question de la fraude a été problématisée. Celui, dans une moindre mesure, des media, où la conversion au néo-libéralisme de la plupart des journalistes économiques s'est combinée à la logique journalistique de la dénonciation des scandales pour mettre la fraude en exergue. Le champ politique enfin, où cette question a quitté le terrain des affrontements habituels concernant les questions « sociales » à la faveur d'une conjoncture politique particulière : les lendemains de l'élection présidentielle de 1995.

La question de la fraude est d'abord un problème d'État, c'est-à-dire non seulement une question qui touche au fonctionnement des institutions et politiques étatiques mais aussi le produit d'un travail de problématisation qu'opèrent les divers producteurs de la « vision d'État ». Pour nous guider dans la généalogie de cette vision, trois hypothèses complémentaires — correspondant *grosso modo* à trois moments successifs — peuvent être formulées. Celle tout d'abord, du rôle déterminant d'institutions et d'agents non spécifiques au secteur social (comme la Cour des comptes ou le ministère des Finances) dans la promotion du problème des abus dont la protection sociale serait victime. Celle, ensuite, de la formation — qui reste à dater mais dont on peut penser qu'elle remonte au moins au milieu des années 1980 — d'un pôle regroupant hommes politiques, hauts fonctionnaires, économistes, juristes, experts, etc., autour de conceptions économiquement libérales et juridiquement rigoristes des politiques sociales, au sein duquel la question de la fraude prendrait place parmi des projets plus généraux de

⁵⁹¹ Appels dont on peut trouver des exemples typiques récents dans les discours du ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement ou encore l'article de Régis Debray, Max Gallo, Jacques Julliard, Blandine Kriegel, Olivier Mongin, Mona Ozouf, Anicet Le Pors, Paul Thibaud, « Républicains, n'ayons pas peur ! », *Le Monde*, 4 septembre 1998, p. 13.

réforme de la protection sociale⁵⁹². L'on peut enfin faire l'hypothèse d'une diffusion plus large des tels modes de pensée, traversant les clivages politiques et socio-bureaucratiques (comme entre ministères et secteurs de l'économie et des affaires sociales), au point qu'ils s'imposent comme des évidences peu à peu partagées⁵⁹³.

Tester ces hypothèses implique de faire la recension des « lieux neutres » que sont colloques et commissions de réflexion, rapports d'expertise et d'évaluation (qu'ils émanent des administrations, de cabinets privés ou autres *think tanks*) où ces questions ont été soulevées⁵⁹⁴. Cela implique également d'identifier les positions des différents ministères et organismes sociaux sur cette question (ministère de l'Emploi et des affaires sociales, ASSEDIC, différentes branches de la Sécurité sociale, etc.), et ainsi à établir le rôle qu'ils ont pu jouer dans la mise sur agenda du problème. Dans ces différents lieux de production de la « pensée officielle » sur les questions sociales, le rapport demandé à deux parlementaires par le Premier ministre Alain Juppé et remis le 9 mai 1996 occupe une place importante — nous y reviendrons plus loin⁵⁹⁵.

Les agents de l'État et ceux qui y sont directement liés n'ont pas le monopole de la production des problèmes sociaux, ni même de celle des problèmes d'État. Les media participent aujourd'hui très directement à la construction des problèmes sociaux et à leur mise sur agenda politique⁵⁹⁶. Ceci se vérifie largement dans le cas qui nous intéresse, puisque media et discours journalistiques ont joué un rôle actif dans la mise sur agenda du problème en dénonçant les faux chômeurs, faux pauvres ou mauvais pauvres, parfois désignés comme responsables des problèmes rencontrés par le système de protection sociale. Si cette thématique est investie prioritairement par les journalistes

⁵⁹² Voir par analogie sur le cas de la politique du logement Bourdieu Pierre, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, mars 1990, p. 65-85. Il faudrait aussi pouvoir repérer les orientations des organisations patronales et syndicales au sein des organismes à gestion paritaire sur ce point.

⁵⁹³ Voir sur ce point Hassenteufel Patrick, *et. al.*, *L'émergence d'une "élite du welfare" ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, Rennes, CRAPS, rapport pour la MIRE, 1999.

⁵⁹⁴ Que l'on pense par exemple aux rapports d'évaluation du RMI, à ceux du Conseil économique et social ou encore de l'Inspection générale des affaires sociales. Cf. IGAS, rapport 1985-86, « Tutelle et contrôle dans le domaine social » ; IGAS, rapport 1989-90, « Tutelle et contrôle dans le domaine social ». Voir également Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), *Minima sociaux. Entre protection et insertion*, Paris, 1997, La Documentation française.

⁵⁹⁵ Courson Charles de, Léonard Gérard, *Les fraudes et les pratiques abusives*, *op. cit.*

⁵⁹⁶ Voir en particulier Champagne Patrick, « La vision médiatique » et « La vision d'État », in Bourdieu Pierre, dir., *La misère du monde*, *op. cit.*, respectivement p. 61-79 et p. 261-269. Voir plus généralement Garraud Philippe, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *art. cit.* ; Parsons Wayne, *Public Policy*, *op. cit.*, p. 106-109.

économiques, par ceux de la presse conservatrice⁵⁹⁷ et plus généralement par tous ceux qui ont érigé la dénonciation de l'État sous toutes ses formes en spécialité journalistique⁵⁹⁸, elle est également présente dans la rubrique « faits divers » de la presse locale et nationale⁵⁹⁹ et sous la plume de journalistes qui se revendiquent « de gauche »⁶⁰⁰.

À la manière du « malaise des banlieues », mis en scène dans les représentations journalistiques d'événements locaux construits comme autant de « symptômes » d'une même « pathologie »⁶⁰¹, la fraude aux prestations sociales a ainsi pu fournir une base au « diagnostic » journalistique de divers problèmes sociaux. Celui bien sûr de la « crise de l'État-providence », sur le mode de l'effet pervers indiqué plus haut et-ou celui de l'indignation morale⁶⁰². Celui « des immigrés » dont l'inclination supposée à la tricherie vient servir la démonstration des obstacles à l'« intégration ». « Les témoignages [...] affluent, écrit Jacques Julliard : les immigrés abusent effrontément des lois sociales, assurés qu'ils sont de l'impunité »⁶⁰³. Celui des limites de « l'État de droit » et de « l'assistanat », dans les départements d'outre-mer et en Corse⁶⁰⁴. Celui plus général enfin d'une anomie généralisée dont, avec les scandales politico-financiers,

⁵⁹⁷ Cf. par exemple le dossier réalisé par *Valeurs actuelles* le 17 5 96 et les articles régulièrement publiés dans *le Figaro*, notamment au cours du second semestre 1995 et du premier semestre 1996. Desjardins Thierry, *Lettre au Président sur le grand ras-le-bol des Français : à propos du faux chômage, des faux malades, de la dilapidation des fonds publics et de quelques autres turpitudes du même acabit*, Paris, Fixot 1995.

⁵⁹⁸ Cf. le dossier « Les dérives de l'aide sociale », *Le Point*, 8 avril 1995, p. 59, ou encore Imbert Claude, éditorial « Gribouille et les tricheurs », *Le Point*, 18 mai 1996, p. 5.

⁵⁹⁹ Parmi les « affaires » présentées dans la presse, voir par exemple celle de l'escroquerie à l'ASSEDIC de Lyon (*Le Monde* des 8 Mars, 23, 24, 25, 27 Juin et 30 Juillet 1988.) De nombreux cas individuels sont régulièrement épinglés, notamment lorsqu'ils peuvent avoir une dimension « sensationnelle » (Cf. par exemple « Il percevait les ASSEDIC sous onze noms différents ! », *Nice-Matin*, 8 Juin 2001).

⁶⁰⁰ Cf. par exemple Julliard Jacques, *L'année des dupes*, Paris, Seuil, 1996.

⁶⁰¹ Champagne Patrick, *art. cit.*, Collovald Annie, « Violences urbaines... », *art. cit.*

⁶⁰² « L'aide sociale, on ne peut que s'en féliciter, représente un progrès aussi incontestable que nécessaire par le secours qu'elle apporte à ceux dont la situation se serait sans cela transformée en drame. Mais ce système d'assistanat peut-être perverti : les abus, les distorsions, la fraude finissent parfois par aggraver des maux qu'il est censé soigner. » « Les dérives de l'aide sociale », *art. cit.*

⁶⁰³ Julliard Jacques, *L'année des dupes*, *op. cit.*, p. 168-169. Comme pour les actes de délinquance, les origines des fraudeurs condamnés sont régulièrement mentionnées dans la presse, contribuant ainsi à accréditer la thèse d'une fraude massive des étrangers. Par exemple : « En Bretagne, escroquerie aux Allocations familiales de deux Béninois... » (*Le Monde*, 27 mai 1987) ; « Pour permettre une fraude aux allocations familiales, des Zaïrois organisaient l'immigration clandestine d'enfants africains », (*Le Monde*, 25 décembre 1992).

⁶⁰⁴ « Les Corses battent tous les records de la fraude impunie. Une spécialité qui touche toutes les corporations et toutes les classes sociales », affirme Pascal Irastorza en se fondant sur « le dossier accablant d'un inspecteur général des finances ». (« La Corse "paradis fiscal" », *Le Point*, 30 août 1997, p. 40.) Sur la Corse, cf. aussi Roland-Lévy Fabien, « Le système Corse », *Le Point*, 8 août 1998, p. 4 — l'article fait état d'un rapport de l'IGAS sur le mauvais fonctionnement du dispositif RMI en Corse — et, du même auteur, « Fraude à tous les étages », *Le Point*, 14 février 1998, p. 46.

les « incivilités », la « violence à l'école », etc., la fraude serait une manifestation⁶⁰⁵.

Un sondage d'opinion sur « la tricherie dans la société française » a ainsi été réalisé par la SOFRES pour le *Nouvel observateur* en juin 1994. L'objectif de l'enquête était de « mettre en regard la prégnance du thème de la corruption dans le débat politique national, d'une part avec le sentiment que les Français ont de l'étendue du phénomène, mesure sociale de son intensité dramatique collective, d'autre part avec les rapports que les citoyens entretiennent eux-mêmes avec le respect de la règle, en termes de pratiques et de jugements sur un certain nombre de délits.⁶⁰⁶ » Pour nourrir le premier terme de ce second volet, les enquêteurs ont demandé aux répondants s'il leur arrivait de se livrer à un certain nombre de pratiques (les items vont de « Faire jouer vos relations pour obtenir une faveur » à « Frauder sur la Sécurité sociale, les allocations familiales » en passant par « Vous garer sur un parking pour handicapés », « Tricher sur votre âge », etc.). Selon la logique typique de la « scientificité » ostentatoire que les sondeurs confèrent à leurs artefacts, un « indice de tricherie » est construit sur la base de ces déclarations. Et selon la logique de la métaphysique sociale des enquêtes d'opinion, les auteurs voient entre autres au travers des chiffres de cet indice « des signes de délitement social ».

Comme souvent, la référence à « l'opinion publique » relie les constructions étatique et médiatique du « problème de la fraude ». Celui-ci apparaît en effet lié à l'administration de sondages d'opinion sur les politiques sociales et à leur usage tant par des journalistes que par des agents du champ politico-bureaucratique. La lettre du Premier ministre Alain Juppé aux députés chargés du rapport sur les fraudes, tout comme le rapport lui-même, font référence de manière insistante à l'« opinion publique ». À la fois cause et effet du traitement politique et journalistique de cette question, « les Français » seraient de plus en plus « sensibles » à la fraude.

« De plus en plus de Français s'interrogent sur les fausses déclarations, lit-on ainsi dans un rapport du CREDOC présentant les résultats d'un sondage de 1995. Une forte majorité de la population (61%) manifeste en effet son accord avec l'affirmation qu'il y a "beaucoup de gens qui font de fausses déclarations pour toucher les prestations familiales". [...] Ce courant de "contestation suspicieuse" s'est sensiblement accru en trois ans (+ 10 points) »⁶⁰⁷.

L'augmentation tendancielle de la « suspicion » aurait pour corollaire la baisse tendancielle de la « compassion » à l'égard des démunis. Une telle évolution se traduirait par une « demande accrue de contrôles »⁶⁰⁸. Il faudrait ici faire une analyse

⁶⁰⁵ Voir par exemple Coignard Sophie *et. al.*, « Quand l'Etat baisse les bras », *Le Point*, 8 novembre 1997, p. 96.

⁶⁰⁶ Nadaud Christophe, « Fraude, tricherie et corruption : le mauvais exemple français », in *L'état de l'opinion*, Paris, Seuil, 1995, p. 213.

⁶⁰⁷ Hatchuel Georges, Kowalski Anne-Delphine, *Enquête Conditions de vie et aspirations des Français : Prestations sociales, allocations familiales et RMI*, Paris, CREDOC, collection des rapports, janvier 1996, n° 167, p. 63-70. L'analyse des réponses tend à montrer que la suspicion croît à mesure que l'on descend dans la hiérarchie sociale, dans l'échelle des revenus et le niveau de diplôme.

⁶⁰⁸ Croutte Patricia, Hatchuel Georges, *Opinions sur la politique des prestations familiales et sur les CAF*, CREDOC-CNAF, dossier d'étude n° 17, février 2001, p. 28-31 et 97-103.

complète des conditions de production de tels chiffres⁶⁰⁹ et des notions sur lesquelles elle repose, comme la « contestation suspicieuse » ou la « fatigue de la compassion » — qui sont encore une fois importées des Etats-Unis⁶¹⁰. Il faut aussi et surtout s'interroger sur leurs usages et leurs effets politico-institutionnels. On peut en l'occurrence faire l'hypothèse d'un processus circulaire d'imposition de problématique. Les opinions ainsi produites peuvent, de manière classique, être comprises comme le reflet des catégories de perception imposées de manière diffuse dans les discours politiques et journalistiques et de façon directe dans les questions des sondeurs⁶¹¹. On peut en effet penser que le « rigorisme » allégué d'une majorité de Français procède pour une part des transformations intervenues dans les discours médiatiques et officiels sur les prestations sociales. En retour, ces « opinions » autorisent et justifient une politique de la rigueur. Il faut « prendre au sérieux » leur évolution et en tirer des conséquences pratiques, en l'occurrence renforcer le contrôle pour éviter de perdre une opinion qui reste majoritairement favorable à l'aide aux plus démunis, et qui est elle-même conçue comme une condition nécessaire au maintien de cette aide⁶¹². Sans doute est-ce aussi dans ce va-et-vient que se jouent les tours de l'illusionnisme social qui conduit à ériger la lutte contre la fraude en impératif politique.

Loin d'un simple problème technique, la question de la fraude forme une question politique : elle a fait l'objet de prises de positions et d'usages politiques et, comme on

⁶⁰⁹ Dans les enquêtes précédentes concernant le RMI, par exemple, il n'était pas fait allusion à des fausses déclarations. La question correspondante était ainsi libellée : « Trouveriez-vous normal que les bénéficiaires du RMI essaient d'arrondir leurs fins de mois en faisant... » « du travail au noir » (1988, oui à 49%) ; « des petits boulots non déclarés » (1989, 60,5%). Payet-Thouvenot Viviane, *Enquête Conditions de vie et aspirations des Français : le RMI à l'épreuve de l'opinion*, Paris, CREDOC, collection des rapports, octobre 1990, n° 88, p. 38-42. Le glissement d'une formulation à l'autre n'est en effet sans doute pas étranger à l'augmentation de la suspicion présentée dans de telles enquêtes.

⁶¹⁰ « Premiers résultats de l'enquête CREDOC 2001 », note du bureau de la recherche, CNAF, 27 avril 2001.

⁶¹¹ Cf. l'article classique de Bourdieu Pierre, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps modernes*, 318, 1973, p. 1292-1309, et dans la même perspective Champagne Patrick, *Faire l'opinion*, Paris, Minuit, 1990. À propos de la formation et de la distribution sociales des opinions sur les questions « sociales », voir Gaxie Daniel, « Des points de vue sociaux : la distribution des opinions sur les questions "sociales" », in Gaxie Daniel *et. al.*, *Le « social » transfiguré, op. cit.*, p. 141-194 et, sur les « non réponses » et « sans opinion », « Au-delà des apparences... Sur quelques problèmes de mesure des opinions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 97-112.

⁶¹² Entre mille autre exemples, on peut lire ainsi la présentation du rapport déjà cité du CSERC de 1997 sur les minima sociaux : « Certaines prestations sociales ou certains transferts jouissent, a priori, d'une légitimité forte auprès de l'ensemble des publics et des acteurs. Il en est ainsi des prestations d'assurance sociale fondées sur des cotisations antérieures de l'individu. La légitimité des minima sociaux apparaît spontanément moins assurée. Des remises en cause de leurs principes ou de leurs modalités d'application (soupçon de fraude ou d'absence d'effort de recherche d'emploi par exemple) apparaissent ainsi de manière récurrente, en particulier pour les minima sociaux accessibles aux personnes d'âge actif et supposées être en capacité de travailler. Il est donc nécessaire, dans ce domaine plus que dans d'autres, d'explicitier les critères et modes de jugement. »

l'a vu, permet l'activation de clivages politiques. La chose n'est pas nouvelle, mais elle s'est manifestée récemment avec une force particulière. Cela tient d'abord à des transformations générales des structures du champ politique et aux modifications subséquentes du champ du pensable et du dicible en politique qui ont pu redonner aux débats sur la fraude aux prestations sociales une nouvelle vigueur. Ces transformations, c'est d'abord la conversion massive des élites politiques au néo-libéralisme qui a permis le développement des critiques à l'égard de l'État-providence et de sa complexité, l'intensification des débats sur les « gaspillages » de l'argent public, etc.⁶¹³. Ces transformations tiennent également à l'imposition de questions telles que l'immigration ou la sécurité comme les thèmes centraux des controverses politiques, pendant mais aussi en dehors des conjonctures mobilisées que sont les campagnes électorales, et ce dans l'ensemble des différentes arènes (locales, parlementaire, partisane, etc.) du débat politique⁶¹⁴.

Il n'est pas besoin d'aller chercher les propos de membres du Front national pour trouver des prises de positions politiques associant immigration et abus des prestations sociales. « À une immigration de travailleurs a succédé une immigration d'ayant droits ». (Jean-Louis Debré, RPR cité in *Le Monde*, 21 mars 1998). « Nous faisons face aujourd'hui à une immigration d'allocataires » (Christian Bonnet, UDF, intervention au Sénat citée in *Le Monde*, 14 janvier 1998). Il faut sanctionner « ces clandestins qui se font prescrire des cures thermales, et ces femmes qui viennent accoucher ici pour ouvrir des droits à leurs enfants et à elles même » (Suzanne Sauvaigo, députée UDF, *L'Événement du Jeudi*, 5-11 décembre 1996). La suspicion à l'égard des étrangers ne se cantonne pas aux discours, puisque depuis l'adoption des lois Pasqua sur l'immigration, une carte de séjour ou une autorisation provisoire de séjour d'au moins trois mois sont exigées pour bénéficier de la quasi-totalité des aides sociales, les prestations familiales et l'assurance maladie⁶¹⁵.

Plus encore, on sait que non seulement ces « problèmes » ont été imposés comme questions majeures du débat politique mais que, de plus, la structure des prises de position les concernant s'est globalement déplacée vers des positions « dures », y compris du côté de la gauche de gouvernement.

En plus de ces transformations générales, l'émergence de la fraude comme problème politique s'opère à la faveur d'une conjoncture politique bien particulière. C'est en effet au lendemain de l'élection de Jacques Chirac à l'élection présidentielle de 1995 que les

⁶¹³ Sur ces questions, voir notamment Jobert Bruno, Thérêt Bruno, dir., *Le tournant néo-libéral... op. cit.* Voir également les développements proposés dans De Montlibert Christian, *La domination politique*, Presses universitaires de Strasbourg, 1997, p. 143 et suivantes.

⁶¹⁴ Sur ces notions voir notamment Gaxie Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1996.

⁶¹⁵ On tire ces citations et ces indications de l'article de Tévanian Pierre et Tissot Sylvie, « Avantages sociaux (des étrangers) », qui figure sur le site du collectif de défense des droits des étrangers « Les mots sont importants », <http://www.ornitho.org/lmsi/lmsi41.html>.

autorités gouvernementales se saisissent de manière officielle du problème. Avec d'autres, le Premier ministre Alain Juppé fait plusieurs déclarations sur ce thème dès l'été 1995. Il commande à des parlementaires un rapport en septembre. Inscrite dans une conjoncture marquée par la nécessité de l'envoi rapide de « signaux » aux fractions conservatrices de l'électorat après les discours de campagne sur la « fracture sociale » et l'installation d'une nouvelle équipe gouvernementale, la mise sur l'agenda gouvernemental de la question de la fraude et le « retour du droit » qu'elle symbolise peut ainsi s'analyser comme un « coup » politique, permettant de marquer le réajustement de la politique gouvernementale et d'affirmer dans le même temps le rôle du Premier ministre dans cette réorientation⁶¹⁶.

Le rapport de 1996 sur *Les fraudes et les pratiques abusives*

Faisant suite aux déclarations gouvernementales de l'été 1995 sur les « faux pauvres » et les « faux chômeurs », la commande par le Premier ministre d'un rapport sur « les fraudes et les pratiques abusives » a suscité une polémique sur les risques de l'ouverture d'une « chasse aux pauvres »⁶¹⁷. Pour faire bonne mesure ce rapport, qui devait porter initialement sur les seules prestations sociales, a finalement couvert quatre domaines. Les recettes fiscales et sociales ont ainsi rejoint les prestations sociales, l'immigration irrégulière, et le travail illégal. Le député RPR à qui la mission a été confiée, Gérard Léonard, s'était fait connaître notamment pour ses prises de position à l'Assemblée nationale défendant les « valeurs familiales ». C'était également le cas de celui qui lui a été associé, et qui a plus particulièrement pris en charge le volet « prestations sociales » du rapport. Charles Amédée du Buisson de Courson, né en 1952, Conseiller référendaire à la cour des comptes, est député (UDF) depuis mars 1993. Il est également titulaire de plusieurs mandats locaux. Il est engagé dans divers dossiers qui combinent la morale et l'argent, comme membre de commissions ou simple député⁶¹⁸. Le rapport qu'ils remettent doit « établir la vérité sur l'ampleur et la cause des fraudes », « évaluer les systèmes de détection et de sanction de la fraude » et « faire des propositions de réforme ».

L'introduction, dont la citation suivante est extraite, condense les différentes thématiques dont on a tenté de fournir des clés de lecture dans les pages précédentes : « Il existe aujourd'hui dans l'opinion publique un sentiment diffus mais très répandu selon lequel les fraudes et les abus sont importants. Or les fraudes et abus font peser un discrédit sur les dispositifs en place, accroissent la charge de ceux qui se conforment aux lois et aux règlements, tout en diminuant le volume des ressources disponibles pour les bénéficiaires auxquels elles sont normalement destinées. Nul ne peut en effet nier que les fraudes des uns accroissent la charge des citoyens honnêtes, qui constituent naturellement la grande majorité des Français. Aussi, réduire l'importance des fraudes et des abus est l'un des moyens d'amorcer la réduction des prélèvements obligatoires et de maintenir une concurrence loyale entre les entreprises. Qui plus est, le respect du principe républicain d'égalité devant les charges publiques, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, comme celui d'égalité devant les aides publiques, est un véritable impératif, surtout dans une conjoncture difficile qui fait ressentir encore plus durement l'aggravation du poids des prélèvements obligatoires et l'injustice de certaines situations. » (p. 13).

⁶¹⁶ Sur la notion de « coup politique », voir Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, op. cit.

⁶¹⁷ Sur les débats occasionnés par le lancement de la mission d'enquête, voir notamment Normand Jean-Michel, « Le gouvernement souhaite durcir les conditions d'attribution du RMI », *Le Monde*, 1er septembre 1995 ; « Mission "anti-triche" sur les abus et les gaspillages », *Le Monde*, 28 septembre 1995 ; « M. Juppé relance le débat sur les "faux chômeurs" et nomme une mission d'enquête », *Le Monde*, 29 septembre 1995.

⁶¹⁸ Répression de la délinquance financière et du blanchiment de capitaux, fraudes en Corse, etc. Depuis 1997, il est également juge suppléant de la Cour de justice de la République.

S'agissant des fraudes aux prestations sociales, les rapporteurs se veulent modérés. Ils rappellent que leur montant est loin d'atteindre celui des fraudes fiscales et de cotisations sociales, et qu'elles « ne viennent que très loin derrière le travail illégal » (p. 25). Après avoir indiqué la difficulté d'établir avec précision le montant des fraudes et abus, les rapporteurs classent les prestations au regard de leur « fraudabilité » et indiquent que « quatre prestations importantes remportent la palme du classement par l'ampleur du taux de fraude », en atteignant environ 10% de dossiers comportant des irrégularités : *le RMI* dont, bien qu'étant très contrôlé, 7% du montant global serait versé suite à des déclarations frauduleuses (soit 1,4 milliards de francs) portant essentiellement sur la sous-déclaration des ressources, mais aussi sur la situation d'isolement et les conditions de logement⁶¹⁹ ; *l'allocation de parent isolé*, pour environ 10% de ses allocataires et de son montant (500 millions de francs ; *les indemnités journalières* (10% des arrêts maladie et 6% des indemnités, soit 1,2 milliards de francs ; *les allocations logement*, avec une sous-déclaration des revenus de l'ordre de 9% des dossiers, soit 2,3% (1,5 milliard de francs) de prestations indûment versées.

Pour le chômage, les rapporteurs évaluent la fraude à 4,1% du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'allocation unique dégressive et 7,3% au titre de l'allocation de solidarité spécifique, soit en tout 3,2 milliards de francs sur les 122 milliards versés en 1994. C'est dans ce cas l'absence d'actes de recherche d'emploi et l'absence non justifiée aux convocations adressées qui conduit à la qualification de « fraude ». Les résultats de l'enquête font apparaître de faibles fraudes et abus en matière d'allocations familiales *stricto sensu* et de retraites. Sans qu'ils s'expliquent sur ce traitement séparé, les rapporteurs mentionnent à part le thermalisme (environ 25% des dépenses abusives) et le remboursement indu de frais de transport par l'assurance maladie (5% des dépenses, 20% des dossiers).

L'identification des « causes des fraudes », recherchées exclusivement dans le fonctionnement des organismes sociaux et jamais dans les conditions socio-économiques générales, apparaît étroitement liée à la préconisation d'un ensemble de réformes jugées nécessaires. Est ainsi critiqué le caractère trop « déclaratif » du système de certaines prestations, notamment en ce qui concerne les ressources et l'isolement. Il est ainsi préconisé de renforcer les exigences (attestations, justificatifs) au moment de la constitution des dossiers. La seconde « cause » identifiée est désignée par un bel euphémisme : « l'inadaptation de la prise en compte de l'ouverture de la France sur l'extérieur », autrement dit la présence de populations étrangères et d'immigrés en situation irrégulière. Une troisième cause tiendrait à la complexité du système, avec notamment l'existence de prestations « fraudogènes » comme l'API, dont les rapporteurs préconisent la fusion avec le RMI. Les contrôles sont jugés globalement insuffisants : « Les organismes gestionnaires de prestations sont généralement plus préoccupés par le versement des prestations que par leur contrôle » (p. 48). Les sanctions pénales sont jugées trop faibles (p. 54). Contrôles et sanctions doivent ainsi être renforcés. Les rapporteurs regrettent enfin l'absence d'utilisation du NIR permettant le croisement de fichiers et le recoupement des informations individuelles qu'ils contiennent. Ils critiquent et ainsi la position de la CNIL selon laquelle l'usage d'un identifiant doit faire l'objet d'une procédure d'appréciation au cas par cas : « Cette position n'est pas compatible avec le principe d'égalité devant les charges publiques, et conduit, finalement, à aider objectivement les fraudeurs, au motif, certes noble, du secret de la vie privée » (p. 56). Afin de réaliser leur enquête, les parlementaires ont eux-mêmes obtenu l'accord de la CNIL pour le croisement de fichiers sociaux et fiscaux. Ils y ont vu ce faisant un bon moyen de détecter les cas de fraude. Sur ce point au moins, les préconisations des rapporteurs ont depuis lors été suivies d'effet.

Ce rapport a marqué la consécration étatique de la fraude comme problème. Si les « constats » qu'il établit invitent à la prudence quant à « l'ampleur du phénomène » et si, comme c'est souvent le cas avec ce type de document, l'application directe des préconisations qu'il contient reste limitée, sa publication marque une officialisation du problème qui n'est pas dépourvue d'effets. Officialisé, ce problème est même

⁶¹⁹ Ces chiffres notamment ont été contestés par la CNAF et un rapport de l'IGAS qui situaient la fraude au RMI à hauteur de 1 % des prestations, soit un peu plus de 200 millions de francs.

institutionnalisé. Du fait de l'examen par le Parlement des lois de financement de la Sécurité sociale⁶²⁰ les questions relatives à la gestion des prestations — et, partant, le contrôle — ne sont plus seulement soulevées de manière conjoncturelle, à l'occasion par exemple d'une loi sur telle ou telle prestation, mais prennent place dans l'agenda routinier du Parlement, lors de l'examen annuel du projet de loi de finances⁶²¹. Officialisé par le gouvernement, institutionnalisé dans le débat parlementaire, le problème de la fraude s'est ainsi imposé aux organismes distributeurs de prestations.

2. La définition d'une politique institutionnelle

À l'issue de cette analyse de la construction du problème de la fraude et de sa mise sur agenda, on pourra mieux saisir les conditions dans lesquelles des politiques de contrôle se sont constituées dans les organismes distributeurs d'allocations. Mais la restitution de cette émergence ne saurait suffire à expliquer l'élaboration d'une politique de contrôle dans ces institutions. Encore faut-il en effet établir les médiations et transactions concrètes entre cet « air du temps » favorable au contrôle et les institutions, c'est-à-dire restituer le système de relations au travers duquel la nécessité d'une politique de contrôle s'est effectivement imposée. On se propose ainsi de replacer le renforcement des dispositifs de contrôle dans la configuration institutionnelle de la protection sociale telle qu'elle est redéfinie au milieu des années 1990. On le fera à partir des organismes de la branche « famille » de la Sécurité sociale, qui assurent notamment le versement de trois des quatre prestations considérées comme les plus « fraudogènes » dans le rapport officiel sur les fraudes : RMI, API et allocation logement.

En l'occurrence, l'élaboration d'une politique de contrôle apparaît comme le produit d'une contrainte externe, relayée dans la logique de concurrences internes à l'institution. Une fois le problème de la fraude constitué, la nécessité de son traitement affirmée et

⁶²⁰ Prévu par la loi organique du 22 juillet 1996.

⁶²¹ Il faudrait ainsi procéder à l'analyse des débats parlementaires tenus à cette occasion. Pour des exemples d'analyse, voir Collovald Annie, Gäiti Brigitte, « Discours sous surveillance. Le social à l'assemblée », in *Gaxie Daniel et. al., Le « social » transfiguré, op. cit.*, p. 9-54 ; Lenoir Remi, « La famille, une affaire d'État. Les débats parlementaires concernant la famille (1973-1978) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 113, juin 1996, p. 16-30. Pour des exemples de prises de position de parlementaires sur la nécessité d'un contrôle accru, voir Chérioux Jean, « Projet de loi de finances pour 1998 - Affaires sociales », Commission des Affaires sociales, Avis n° 89 Tome I - 1996/1997 ; Chérioux Jean, « Projet de loi de finances pour 1998 - Affaires sociales », Commission des Affaires sociales, Avis n° 70, Tome I, 1998-1999. L'on pourrait trouver des interventions analogues à l'Assemblée nationale.

cette nécessité imposée à (ou saisie par) la caisse nationale des allocations familiales s'engagent deux nouveaux processus. Le premier consiste à retraduire le problème dans les termes du discours institutionnel : les agents institutionnels le « cadrent » alors en fonction des positions qu'ils occupent⁶²². Le second consiste à mettre en forme et à mettre en scène une politique institutionnelle de contrôle. Aux contraintes externes qui s'exercent sur l'institution, aux luttes internes qui la traversent, s'ajoutent alors les difficultés (juridiques, politiques voire éthiques) propres à des pratiques particulièrement sensibles.

Contraintes externes, concurrences internes

La contrainte au développement du contrôle s'exerce de manière indirecte et diffuse, et renvoie aux transformations générales des représentations du « social » et des politiques sociales évoquées plus haut. Ces dernières conduisent en particulier les organismes distributeurs de prestations sociales à devoir garantir vis-à-vis de l'extérieur un bon usage des ressources, à démontrer le sérieux d'une « gestion rigoureuse », en bref à entretenir la légitimité de l'institution et de son fonctionnement alors même que celle-ci est mise à mal. « Des prestations gérées avec rigueur » : c'est sous cette rubrique qu'apparaît la politique de contrôle dans les documents officiels⁶²³. Il faut en effet faire pièce aux accusations de « laxisme » développées en particulier depuis l'essor des minima sociaux. La chronologie des changements fournit en l'occurrence un bon indice de ces effets de contrainte : si les premières initiatives sont engagées dès le début des années 1990⁶²⁴ l'affirmation d'une politique de contrôle, à partir de 1996, fait en effet directement suite aux débats politiques et médiatiques sur la fraude.

La contrainte au renforcement du contrôle s'exerce aussi de façon beaucoup plus directe et visible : des parlementaires et différentes institutions gouvernementales (Cour des comptes, IGAS, ou encore ministère des Affaires sociales) « demandent des comptes » aux organismes de Sécurité sociale. Les pressions qu'exercent localement des institutions aussi différentes que la police, les services sociaux locaux, les tribunaux, etc., sur les caisses d'allocations familiales pour un contrôle renforcé participent par ailleurs à ces incitations extérieures. Des chiffres concernant la fraude, des mesures

⁶²² Sur la notion de cadrage, cf. Goffman Erving, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.

⁶²³ Convention d'objectifs et de gestion État-CNAF, 1997.

⁶²⁴ Commission consultative des directeurs des prestations familiales du 20 décembre 1991, lancement d'une nouvelle politique de contrôle dans cinq sites pilotes en 1994 (CNAF, Lettre circulaire n° 94-53 du 16 février 1994, « Politique de contrôle des droits »).

visant à la limiter sont ainsi demandés, conduisant par là au renforcement d'un dispositif institutionnel de contrôle. La mise en place de contrôles informatisés préconisés dans le rapport Courson-Léonard vient ainsi donner satisfaction à « une demande des pouvoirs publics »⁶²⁵. Sans que ce travail institutionnel y soit réductible, les investissements dans l'organisation interne du contrôle apparaissent directement liées à des demandes externes, comme le montre le cas de la circulaire de septembre 1999, envoyée à la Cour des comptes, qui avait demandé des informations à la suite une grosse affaire de fraude à Paris⁶²⁶. La définition de « cibles » de contrôle, la communication préventive destinée aux allocataires s'inscrivent aussi dans cet espace de relations inter-institutionnel. L'harmonisation des pratiques de contrôle au sein d'une politique nationale de contrôle apparaît largement comme une réponse aux critiques des autorités de tutelle.

« Aujourd'hui, la politique de contrôle des Caisses d'allocations familiales revêt une efficacité certaine [...]. Toutefois, cette politique est "éclatée", ce qui certes est la marque de l'autonomie des caisses, mais ne permet pas à l'institution d'afficher une ligne générale ni des objectifs précis, ni surtout de fournir des résultats aux pouvoirs publics. Ceci crée un malentendu fondamental et entraîne périodiquement des critiques des autorités de tutelle et de la Cour des comptes sur la fiabilité de la gestion des droits et sur sa rigueur. »⁶²⁷

Effet de la contrainte, le contrôle peut aussi faire l'objet d'un usage tactique : c'est un gage de rigueur fourni par la direction de la CNAF à ceux (responsables politiques, partenaires sociaux, médias, etc.) qui seraient amenés à remettre en cause le fonctionnement de l'institution.

Qu'elles soient diffuses ou directes, ces injonctions extérieures affectent ainsi les agents de l'institution de manière différenciée en fonction de la position qu'ils occupent et des relations qu'ils entretiennent avec ceux qui les formulent. On peut faire l'hypothèse que les agents qui, au sein de l'institution, travaillent à établir la nécessité d'une politique de contrôle se recrutent en premier lieu parmi ceux qui sont les plus directement prédisposés à relayer les pressions externes (directeurs au contact des représentants des ministères, par exemple). Plus largement, tous ses agents ne sont pas également disposés à faire d'une question sensible comme la lutte contre la fraude un « marqueur » de l'institution : le lancement d'une politique de contrôle fait au départ tout sauf l'objet d'un consensus interne. Le contrôle se place ainsi à l'intersection de toute une série de clivages. Ceux qui opposent classiquement les différents segments d'une institution aux

⁶²⁵ CNAF, Lettre circulaire n° 98-303 du 2 décembre 1998 « Politique de contrôle », p. 7.

⁶²⁶ CNAF, Lettre circulaire n° 99-222 du 22 septembre 1999, « Politique de lutte contre la fraude ».

⁶²⁷ CNAF, Lettre circulaire n° 94-53 du 16 février 1994, « Politique de contrôle des droits ».

activités variées : services contentieux vs services sociaux ; opposition aux juristes ou aux financiers, etc. À ces clivages positionnels s'ajoutent ceux qui tiennent à la défense de conceptions différentes du rôle de l'institution, et qui recoupent notamment des appartenances générationnelles ou, comme le suggère Luc-Henry Choquet confessionnelles et politiques⁶²⁸ : les agents (plus âgés, plutôt marqués par l'héritage catholique, etc.) qui restent attachés à une conception familialiste de l'institution trouvent dans la fraude l'occasion de rappeler les problèmes auxquels expose l'élargissement des fonctions institutionnelles au traitement de la précarité sociale.

Mais tout serait trop simple si l'on pouvait identifier clairement les positions favorables et hostiles à la politique de contrôle. Nécessité politico-gestionnaire mais face sombre des pratiques institutionnelles, en phase avec la croyance légaliste du nécessaire respect des règles mais contradictoire avec l'inclination compassionnelle envers les pauvres, le contrôle est vécu ou au moins présenté sur le mode du dilemme intérieur. Sur le plan du partage des rôles et de la répartition des investissements, la politique de contrôle apparaît par ailleurs extrêmement diffuse. Sans doute est-ce une « compétence transversale » nécessairement partagée par des catégories d'agents différents. Mais c'est aussi, si l'on peut dire, une « patate chaude » que visiblement personne ne tient à garder. Enfin les clivages et concurrences se sont peu à peu estompés. Ils n'en laissent pas moins des traces sur la politique institutionnelle de contrôle, qui reste marquée par une ostensible prudence et par l'application simultanée de logiques hétérogènes.

La traduction institutionnelle d'un problème politique

Les positions des agents qui s'investissent dans le traitement du problème de la fraude et les conditions dans lesquelles ils s'y investissent déterminent les formes sous lesquelles le problème est construit et cadré. En combinant les positions de ces agents aux modes de construction du problème, on peut distinguer de manière idéale-typique trois pôles d'importance inégale.

Le premier renvoie à l'appréhension (par les) gestionnaire(s) et comptable(s) du problème. La question posée est alors celle des « indus sur prestations »⁶²⁹. Cette

⁶²⁸ Choquet Luc-Henry, « Contrôle et contrôleurs des caisses d'allocations familiales : entre le conseil et le contrôle », in *Législature administrative et magistrature sociale. La politique familiale de prise en compte des cas de rupture familiale*, ADRESSE-CNAF, 1996, p. 93-103.

⁶²⁹ Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations. Des causes diverses et une difficile régulation », *Recherches et prévisions*, 49, septembre 1997, p. 77-92.

appréhension comptable constitue un prolongement technique plus qu'elle ne préside elle-même au cadrage du problème. Si les sommes indûment versées, pour cause d'erreurs, de retard dans les déclarations de changement de situation des allocataires ou de fausses déclarations sont loin d'être négligeables en volume⁶³⁰, elles ne forment en effet qu'une proportion relativement limitée de l'ensemble des prestations versées (de l'ordre de 3 %). Surtout, même si le rapport Courson-Léonard mettait en avant la « rentabilité » des contrôles, leur « bénéfice » financier n'a rien d'évident. D'abord, le contrôle a un coût. Ensuite, les contrôles aboutissent à des rappels au bénéfice des allocataires dans des proportions à peu près équivalentes aux sommes qui sont identifiées comme indûment perçues. Enfin, l'identification des « indus » est bien loin d'équivaloir à leur recouvrement par l'organisme distributeur⁶³¹. D'un strict point de vue financier, il est donc probable que les contrôles coûtent plus qu'ils ne rapportent. La mise en forme comptable des questions liées à la fraude n'est donc *a priori* pas déterminante. C'est ce qu'indiquent bien les propos d'un cadre de direction d'une CAF :

« La politique de contrôle est-elle payante ? Oui, en termes de justice et de crédibilité ; non en termes de gestion. Car la politique de contrôle est en fait très coûteuse : elle implique une charge de travail supplémentaire, et donc des agents en plus, alors même que l'on perd des allocataires qui rapportent [*sic*] aux caisses en termes de budget⁶³². Dès lors quel intérêt y a-t-il à faire une politique de contrôle en dehors de la satisfaction du devoir accompli ? » (entretien, 13 avril 2000).

Il en va autrement des logiques plus directement politiques. La formulation du problème par des agents prédisposés à une appréhension politique, non plus seulement dans la mise sur agenda institutionnel du problème de la fraude mais dans la définition des termes dans lesquels il est appréhendé, change la nature même du « problème » qu'il s'agit de résoudre. Il s'agit cette fois de conjurer les suspicions à l'égard du versement des prestations sociales plus que de limiter les fraudes dont elles font l'objet. La lutte contre la fraude est construite dans cette perspective comme un moyen de maintenir l'assentiment des contributeurs au système de protection sociale et, partant, de maintenir

⁶³⁰ En 1995, 7,3 milliards de francs d'indus ont été « créés » et la masse des indus à recouvrer (comprenant les sommes des années précédentes non recouvrées) atteignait 11,3 milliards. Il faut noter qu'on ne saurait identifier au produit de la fraude ces indus qui proviennent largement d'erreurs et retards, en partie imputables aux services gestionnaires.

⁶³¹ Le taux de recouvrement des indus reste en effet relativement limité (environ 65 %). Il faut ajouter à cette limite le fait que le calcul de ce taux inclut dans les « recouvrements » non seulement les remboursements effectifs des sommes indûment perçues mais aussi les remises de dettes, les annulations et les « admissions en non valeur » (suspension des procédures de recouvrement en raison de l'insolvabilité du débiteur, de sa disparition, de son décès sans héritiers ou d'une situation de règlement judiciaire commercial). Seulement 59 % des sommes à recouvrer seraient ainsi effectivement récupérées (Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations... », *art. cit.*)

⁶³² Le budget de fonctionnement alloué aux caisses croît avec le nombre d'allocataires.

ce système lui-même⁶³³. Cette problématisation politique conduit à un mode particulier d'élaboration de la politique institutionnelle de contrôle. Il s'agit alors non seulement d'un effort de rationalisation et de systématisation des pratiques antérieures de contrôle, mais aussi et surtout d'un travail de mise en forme et de « visibilité » destiné à faire la démonstration que l'on s'attèle à la résolution du problème.

L'un des objectifs du contrôle est de faire « une démonstration vis-à-vis de l'immense majorité de nos allocataires que les CAF recherchent de façon permanente l'équité du traitement » (Circulaire CNAF du 16 février 1994). Les résultats de la politique nationale de contrôle lancée au 1^{er} janvier 1996 « seront relatifs ». « Ils n'en constitueront pas moins un premier bilan national que l'institution pourra afficher » (Circulaire du 6 septembre 1995).

Cette problématisation politique explique également l'importance particulière des « stratégies de communication publique ». La politique de contrôle passe par la désignation d'objectifs ambitieux et marquants, susceptibles d'être facilement « communicables », comme celui qui a consisté à passer de 15% à 25 % d'allocataires contrôlés au 1er janvier 2000⁶³⁴. Elle fait l'objet d'annonces, aux différents partenaires, à la presse et par l'intermédiaire des différents supports de « communication institutionnelle » dont disposent la CNAF et les caisses d'allocations familiales (revues, brochures, etc.). Cette communication institutionnelle informe les allocataires de la politique de la CNAF et des CAF en la matière, de façon « à réduire autant que possible les sources de tensions potentielles » — c'est l'un des objectifs explicitement assignés à la charte du contrôle. Elle renvoie par ailleurs à une politique de dissuasion des fausses déclarations, rappelant les risques encourus en cas de fraude. Des jugements sont publiés, des articles paraissent régulièrement dans les supports d'information des CAF qui rappellent « les devoirs des allocataires » et les possibilités de sanctions en cas de manquements⁶³⁵. Le rappel ostentatoire des risques de sanction remplit ainsi deux fonctions : assurer aux contributeurs un usage rigoureux du produit des prélèvements sociaux ; remplacer l'exercice difficile de la coercition directe par des formes douces et

⁶³³ On peut ici penser, par analogie, à la répression des « violences urbaines » dans les quartiers « difficiles », dont l'un des objectifs est de donner une réponse gouvernementale aux demandes sécuritaires de ceux qui n'y vivent pas, afin notamment d'éviter que ces aspirations n'aillent chercher « hors système » — *i.e.* dans le vote pour le Front national — leur réponse politique.

⁶³⁴ Pour une analyse des pratiques et enjeux au principe de la production de ce type de chiffres (les « indicateurs de gestion », on lira avec profit Broussard Valérie, « Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF », *Recherches et prévisions*, 54, 1998, p. 51-61. Sur la focalisation sur les chiffres comme effet de politisation, cf. à propos du chômage Mathiot Pierre, « Une technocratie du chômage ? Les acteurs de la politique de l'emploi et la technicisation de l'action publique (1981-1993) », in Dubois Vincent, Dulong Delphine, dir., *La question technocratique*, *op. cit.*

⁶³⁵ Voir par exemple « Les CAF et les contrôles », *Bonheur*, 1995, n° 4 ; « Quand la CAF vous contrôle. Pour une juste application de vos droits », *Vies de familles*, mai 1998, p. 20 ; « Payer tous les droits, rien que les droits », *Vies de famille*, septembre 2000, p. 26-27 (avec un résumé de la charte du contrôle).

diffuses de contrainte. Ou, si l'on préfère, rassurer les honnêtes gens d'un côté et jouer sur la peur du gendarme de l'autre.

La fraude et le contrôle sont enfin construits dans les termes de la morale. D'abord, le traitement de ces questions se fonde sur des considérations morales : interdit du mensonge, loyauté, légalisme, considération pour les autres, etc. Il faudra alors établir le rôle que des « entrepreneurs de morale »⁶³⁶ à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution ont joué dans l'élaboration de la politique de contrôle. C'est ensuite l'occasion de réaffirmer des considérations morales. On pourra alors éclairer les usages du problème de la fraude par ceux qui l'investissent, soit comme une opportunité pour l'expression de positions morales, soit comme un moyen pour obtenir les bénéfices associés à l'adoption d'une position « morale »⁶³⁷.

La lutte contre la fraude pourrait bien ainsi être l'occasion de réaffirmer les fondements moraux des prestations sociales : rappeler qu'« il y a des droits mais aussi des devoirs », reformuler ce qu'on est en droit d'attendre d'un ayant droit. L'on retrouve ici les usages et applications de la rhétorique républicaine déployée dans les discours sur la citoyenneté sociale : à défaut de pouvoir rappeler l'obligation de travailler, l'on invoque le respect des procédures, l'engagement contractuel des bénéficiaires d'aides, voire les nécessaires « contreparties » à la solidarité collective⁶³⁸. C'est alors, plus encore, un glissement du social vers la morale qui est observable. Le problème de l'(in)égalité des conditions s'effacerait derrière celui de l'(in)équité : peu importe les situations objectives qui conduisent à la fraude⁶³⁹, reste le non-respect d'un engagement librement consenti. De la prise en compte des situations objectives de misère et de l'interrogation sur l'adéquation entre les aides et les situations on passerait ainsi à la condamnation de ceux qui ont menti ou triché, à la culpabilisation de ceux qui, outrepassant leurs droits, ôtent à d'autres qui en ont besoin.

Une institutionnalisation problématique

⁶³⁶ Becker Howard, *Outsiders*, *op. cit.*

⁶³⁷ Voir par analogie les logiques de dénonciation de la corruption politique. Par exemple Garrigou Alain, « Le boss, la machine et le scandale. La chute de la maison Médecin », *Politix*, 17, 1992, p. 7-35. Voir aussi sur la dénonciation des fraudes aux finances communautaires Georgakakis Didier, « Juger la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999) », communication au 6^e congrès de l'Association française de science politique, Rennes, 1999 (à paraître).

⁶³⁸ Hassenteufel Patrick, « L'Etat Providence ou les métamorphoses de la citoyenneté », *L'Année sociologique*, 1996, 46, p. 127-149.

⁶³⁹ Garcia Sandrine, « La fraude forcée », *art. cit.*

La politique de contrôle n'apparaît pas *ex nihilo* en 1995-96 : des pratiques de contrôle existent en effet de longue date⁶⁴⁰. Le processus qui s'engage au milieu des années 1990 n'en marque ainsi pas moins un changement. Ces pratiques, relativement peu cadrées, dont les principes n'étaient pas établis et dont les effets demeuraient très approximativement mesurés au plan national, font alors l'objet d'un travail de mise en forme qui renvoie indissociablement à une « rationalisation » des pratiques institutionnelles et à l'affichage de la rigueur vis-à-vis de l'extérieur. Cette mise en forme est pour une large part le fait d'un groupe de projet qui a réuni des cadres de la CNAF et surtout des directeurs de caisses, de 1998 à 2000⁶⁴¹. C'est en son sein qu'ont été arrêtés les principaux éléments constitutifs des textes codifiant le contrôle (Charte institutionnelle du contrôle de septembre 1998, définition de la fraude, encadrement juridique du travail des contrôleurs notamment). Mais ce processus de « rationalisation » n'est lui-même pas parfaitement rationnel ; il est en tout cas soumis à toute une série de difficultés qui le compliquent. C'est que la codification du contrôle en laquelle consiste pour une large part cette rationalisation est elle-même porteuse de contraintes. Elle oblige à trancher les questions difficiles et politiquement sensibles que soulève la politique de contrôle (respect de la vie privée, surveillance par les fichiers informatiques, stigmatisation des pauvres, etc.). Elle prend les codificateurs dans un engrenage qui les oblige à revenir sur toute une série d'éléments imprévus (compétences, pratiques, normes, catégories, critères) qui avaient pu jusqu'alors demeurer tacitement et approximativement définis. Elle révèle enfin des pratiques institutionnelles auparavant non publicisées et susceptibles d'appréciations négatives. L'objectivation de la politique de contrôle oscille ainsi entre renforcement et limitation, entre investissement dans la codification et évitement, entre affichage de la rigueur et euphémisation⁶⁴². C'est ce qu'on voit à l'œuvre dans l'élaboration des textes (la charte du contrôle) et l'encadrement des pratiques (enquêtes à domicile, contrôles informatisés) constitutifs de la politique de contrôle.

⁶⁴⁰ « La mise en œuvre d'une politique de contrôle en 1996, et bien avant en matière de RMI a eu comme objectif, non pas de mettre en place des contrôles qui existaient déjà, mais de les ordonner, d'évaluer leur impact et d'estimer les résultats afin d'agir à titre préventif et d'éviter la naissance des indus. » Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations... », *art. cit.*, p.84.

⁶⁴¹ On a pu assister à trois réunions de ce groupe, les 21 septembre 1999, 14 octobre 1999 et 10 juin 2000.

⁶⁴² On en a un bon indice dans les stratégies de présentation du contrôle au public et aux partenaires institutionnels. L'insistance avec laquelle il est rappelé que les contrôles ne servent pas qu'à recouvrer des indus mais débouchent aussi à un rappel en faveur des allocataires contrôlés permet de dénier l'identification du contrôle à la répression des fraudes, au profit de son glissement vers une politique dite de « conseil », le contrôle étant alors redéfini comme un moyen d'information sur les droits et prestations.

La Charte institutionnelle du contrôle de septembre 1998 rédigée en priorité à l'intention des allocataires et les documents qui l'accompagnent (un argumentaire destiné aux agents des CAF, un dossier d'information pour les « partenaires ») le montrent bien⁶⁴³. Le passage à l'écrit objective l'existence d'une « politique ». Il permet de démontrer aux allocataires et aux « partenaires » la prise en charge du « problème ». Il permet également d'autres usages : démontrer la capacité de l'institution à mettre au grand jour des pratiques qui restaient jusque-là cantonnées aux « coulisses »⁶⁴⁴ ; donner des garanties contre l'arbitraire en édictant des normes et en les rendant publiques. Mais d'un autre côté, la charte avec ses douze brefs articles ainsi que l'argumentaire qui l'accompagne restent des documents généraux qui n'ont que peu de dimension contraignante⁶⁴⁵. Plus que des règles précises, ils fixent des grands principes. Sous des dehors de précision et de codification, ils évitent ce que la règle de droit peut avoir de rigueur contraignante, en mobilisant le registre déontologique auquel les contrôleurs doivent adhérer. Autrement dit, la morale institutionnelle fait office de rigueur juridique. Cette souplesse est bien faite pour conjurer « une perception négative du contrôle, de la part des partenaires ou des allocataires » : la charte offre des garanties morales et sa forme même permet l'« adoucissement » d'une politique qui pourrait être perçue et dénoncée comme répressive. Elle est également bien faite pour recueillir l'assentiment des directeurs de caisse et des contrôleurs, considéré comme une exigence pour l'efficacité de la politique de contrôle.

Nombre de points précis importants dans les contrôles à domicile restent traités de manière évasive. Ainsi, une question est de savoir si les visites à domiciles doivent ou non être annoncées. Le principe d'efficacité conduit à une réponse négative, quand le respect de la vie privée et la défense de l'allocataire appellent au contraire une réponse positive. S'il est préconisé d'aviser les allocataires de tout contrôle à domicile, les réticences des contrôleurs à cet égard sont également prévues. Le texte indique ainsi que « la forme de la notification reste à déterminer » et, pour finir, que « cette information préalable ne doit pas compliquer la tâche des contrôleurs ou entraver l'organisation de leur travail ».

C'est que, précisément, la définition de la politique de contrôle achoppe sur l'encadrement des pratiques des contrôleurs qui réalisent les enquêtes à domicile. Des initiatives pour un meilleur encadrement juridique, établissant compétences et règles, ont été prises depuis le début de la formalisation de la politique de contrôle, et ont

⁶⁴³ Charte et documents présentés dans la circulaire CNAF n° 303-98 du 2 décembre 1998.

⁶⁴⁴ Goffman Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, Paris, Minuit, 1973.

⁶⁴⁵ Lors de nos premières observations, près de deux ans après que la charte a été édictée, elle restait peu connue des contrôleurs eux-mêmes qui ne la respectaient guère sur de nombreux points.

abouti à un long texte de plus de trente pages⁶⁴⁶. C'est que, comme l'indique lors d'une réunion un des membres du groupe chargé d'élaborer la politique de contrôle, « les contrôleurs travaillent actuellement dans le non-droit ». Ce travail de codification se heurte toutefois à deux séries de problèmes. En premier lieu, ceux qui travaillent à cet encadrement juridique (cadres de la CNAF, directeurs de caisses réunis au sein du groupe de travail sur la politique de contrôle) ont une position ambivalente à l'égard des contrôleurs. Ils doivent, d'un côté, faire en sorte que les règles qu'ils édictent soient acceptées par les contrôleurs, sans quoi ils savent bien qu'elles ne seront tout simplement pas suivies. Ils témoignent, d'un autre côté, d'une forte défiance à l'égard de contrôleurs toujours suspects de vouloir « trop en faire », toujours susceptibles de dérives attentatoires aux libertés individuelles, voire illégales — projetant ainsi sur les contrôleurs leur propre ambivalence à l'égard du contrôle et de la politique qu'ils élaborent. À la logique de négociation et d'arrangement se combine ainsi la nécessité d'établir des « gardes fous » ; dans les deux cas, le travail de codification s'inscrit dans une épreuve de force et des relations de pouvoir.

En second lieu, si la codification des pratiques des contrôleurs s'avère délicate, c'est qu'elle doit nécessairement articuler des exigences et des principes contraires. Le secret professionnel considéré comme indispensable implique le non-dévoilement des sources, alors que le traitement équitable implique que l'allocataire connaisse les éléments dont dispose le contrôleur (et, inévitablement, puisse donc en déterminer pour partie la provenance). Le contrôle doit garantir le respect de la vie privée, mais il est « global » (il porte sur l'ensemble des prestations et couvre ainsi de nombreuses dimensions de la situation de l'allocataire), et s'exerce au domicile des contrôlés. Le contrôle doit être efficace sans être inquisitorial. Les atermoiements indiqués plus haut à propos de l'annonce des visites indiquent bien l'hésitation quant à la priorité à accorder à l'une ou l'autre de ces exigences contradictoires. Il en va de même en ce qui concerne le traitement des lettres de dénonciations. Celles-ci fournissent une base au déclenchement des contrôles, mais leur prise en compte n'est pas pour autant reconnue comme légitime. Tout se passe alors comme si l'usage de ces lettres de dénonciation était à la fois tacitement admis et indicible, voire nécessairement condamné en public. Les préconisations de la charte du contrôle sont encore une fois symptomatiques de cet embarras. Elles stipulent que « les dénonciations anonymes ne sont pas exploitables », et indique qu'« il paraît souhaitable de ne pas donner suite aux dénonciations de tiers »,

⁶⁴⁶ « Cadre juridique du métier d'agent de contrôle », Circulaire CNAF n° 2001-135 du 26 juin 2001. Cet effort d'encadrement se base en partie sur les normes qui régissent des fonctions comparables (ou en tout cas comparées) : contrôleurs de l'URSSAF, vérificateurs des impôts et, pour certains points, officiers de police judiciaire.

mêmes si elles sont signées, « sans proscrire explicitement la prise en compte des signalement des tiers ». Ce n'est ainsi que plusieurs années après le lancement d'une politique institutionnelle de contrôle qu'une position officielle a été arrêtée en la matière.

C'est en effet la circulaire CNAF n° 2001-109 du 2 mai 2001 qui précise la qualification des signalements (dénonciation, dénonciation calomnieuse, mensongère, abusive, délation), limite la prise en compte aux seules dénonciations de faits graves et délits et prévoit la demande d'une attestation circonstanciée, signée et accompagnée de justificatifs à l'auteur du signalement. Les principes sont formulés de la manière suivante. « Les signalements émanant de particuliers ne sont pas considérés comme pouvant générer un contrôle, qu'ils soient anonymes ou non. Mais à côté de signalements de faits sans gravité, inspirés par la jalousie, la vengeance, etc., coexistent les dénonciations de faits graves, de délits, portant sur l'attribution des prestations légales. De tels délits, portés à la connaissance d'une caisse d'allocations familiales ne peuvent être ignorés et doivent être signalés au Procureur de la République. *Il s'agit non seulement d'une obligation légale, mais encore d'une question de crédibilité de l'Institution : si l'Institution risque très certainement de perdre son image en donnant suite à toutes dénonciations ou délations, elle risque non moins sûrement de perdre sa crédibilité en ne donnant pas suite aux délits qui lui sont signalés.* » (Souligné dans le texte).

Le contrôle informatisé avec l'interconnexion des fichiers informatiques constitue le second volet des pratiques de contrôle. Tout comme celui des enquêtes à domicile, leur encadrement pose de nombreux problèmes juridiques et éthico-politiques. Les usages de l'informatique forment effectivement un point délicat, surtout lorsqu'aux contrôles automatisés internes aux caisses s'ajoutent des croisements de données avec les fichiers d'autres administrations⁶⁴⁷. La connexion des fichiers est réalisée aux États-Unis depuis 1984, et fortement développée à l'étranger, notamment aux Pays-Bas⁶⁴⁸. En France, l'administration des aides sociales est, sous couvert de rationalité et de rigueur, l'occasion d'un fort développement de telles techniques : des conseils généraux ont mis en place un dossier départemental unique sur les individus et les ménages recevant des aides ouvrant la voie à une véritable surveillance des pauvres ; un amendement a été voté à l'Assemblée nationale en novembre 1998, qui permet conformément aux préconisations du rapport Courson-Léonard l'utilisation du numéro de Sécurité sociale par l'administration fiscale, et donc la connexion des fichiers sociaux et fiscaux⁶⁴⁹. Les

⁶⁴⁷ Pour un aperçu général des échanges de données entre administrations, voir Marchand Rémi, Direction générale de l'INSEE, *Rapport sur l'échange de données dans l'administration (EDI)*, novembre 1996, <http://www.admiroutes.asso.fr>.

⁶⁴⁸ Les exemples américain et hollandais sont cités dans Wacquant Loïc, *Les prisons... op. cit.*, p. 121-122.

⁶⁴⁹ Deux articles du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1997 prévoyant la collecte du NIR par le fisc avaient été rejetés par le Conseil d'État, une tentative du gouvernement Juppé pour faire passer ce même dispositif dans un projet de loi portant Diverses dispositions d'ordre économique et financier a été interrompue par la dissolution de l'Assemblée nationale. C'est finalement un amendement du député Jean-Pierre Brard (apparenté PCF), déposé à des fins de lutte contre la fraude fiscale (sur

fichiers des CAF sont quant à eux croisés notamment avec ceux de l'ANPE, des ASSEDIC, du CNASEA, du fisc, du rectorat (pour les inscriptions scolaires), d'autres encore qui concernent les comptes bancaires (FICOBA)...

La mise en place de tels dispositifs ne sont pas sans rappeler le panoptisme étudié par Michel Foucault⁶⁵⁰ et est dénoncée comme la réalisation d'un *Big Brother* contraires au respect de la liberté individuelle⁶⁵¹. Elle suscite en effet d'importantes critiques. Si la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) n'a pu empêcher ces échanges, suite notamment à l'amendement de 1998 et à l'application d'une directive européenne dont l'interprétation a conduit à assouplir l'utilisation des numéros d'identification⁶⁵², les problèmes qu'ils posent sont suffisamment importants pour qu'un agent de la CNAF soit spécifiquement chargée des relations avec cet organisme⁶⁵³. Toute une série d'organisations se sont mobilisées pour dénoncer ces formes modernes de surveillance. Le 16 décembre 2000, un collectif composé de militants associatifs, journalistes, sociologues, etc, ont remis les premiers *Big Brother Awards* français « aux personnes ou institutions qui se [sont] particulièrement distinguées par leur promotion de la surveillance et du contrôle des individus », dont la Caisse nationale assurance maladie pour le système ANAISS (Application nationale informatique des services sociaux) qui répertorie les « précaires » et le ministère des Finances pour avoir obtenu dans la loi de finances 1999 le droit de croiser fichiers sociaux et fiscaux⁶⁵⁴. La Ligue des droits de l'homme⁶⁵⁵, des groupes d'avocats⁶⁵⁶, le Collectif informatique, fichiers et citoyenneté,

laquelle le député avait rédigé un rapport), qui a permis la réalisation de ce projet. Cf. « Fisc et Sécurité sociale : liaisons dangereuses ? », *Espace social européen*, 452, 12-18 février 1999.

⁶⁵⁰ Cf. Foucault Michel, *Surveiller et punir*, op. cit., notamment p. 203 et 207-208.

⁶⁵¹ Cf. par analogie les problèmes posés par la vidéosurveillance : Darras Éric, Deharbe David, « La politique du regard. Remarques sur la légalisation de la vidéosurveillance », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 77-90.

⁶⁵² Directive européenne 95/46 du 24 octobre 1995 relative à la protection des données personnelles et à leur libre circulation. Cette directive vise à réduire les divergences entre les législations nationales et à faciliter leur circulation au sein de l'Union européenne. Voir Braibant Guy, *Données personnelles et société de l'information*, Rapport au Premier ministre sur la transposition en droit français de la directive n° 95/46, Conseil d'État, 3 mars 1998. Voir aussi le dossier sur « La protection des données personnelles », *Revue française d'administration publique*, 89, janvier-mars 1999.

⁶⁵³ Cf. les nombreuses réserves émises dans les rapports annuels de la CNIL. Voir aussi Fenoglio Jérôme, « La CNIL veut protéger d'un risque de fichage les personnes en difficulté », *Le Monde*, 23 octobre 1998, p. 10. On se souvient que la loi informatique et libertés de 1978 à l'origine de la CNIL avait été adoptée suite aux mobilisations suscitées par le projet SAFARI, dont le but était précisément de permettre l'utilisation d'un identifiant unique pour croiser les fichiers d'administrations différentes. Voir à ce propos point de vue de Jacques Fauvet, alors président de la CNIL dans *Le Monde* du 1er décembre 1998.

⁶⁵⁴ Les *Big Brother Awards* existaient auparavant dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis.

⁶⁵⁵ Cf. Alain Weber, André Narritsens, Pierre Suesser et Karl Crochart, « Sécurité ou insécurité sociale ? », *Libération*, 15 décembre 1998.

le Collectif pour les droits des citoyens face à l'informatisation de l'action sociale de syndicats de travailleurs sociaux qui réunit notamment divers syndicats du secteur social, ont pris des positions publiques, organisé des rencontres, diffusé des informations appelant à la vigilance⁶⁵⁷. Autant dire que l'organisation de l'interconnexion des fichiers à des fins de contrôle et de lutte contre la fraude implique une prudence toute particulière.

Il en va de même en ce qui concerne les opérations pratiques sur lesquelles repose le contrôle automatisé, c'est-à-dire la définition des « cibles » du contrôle. Comment en effet organiser un contrôle « efficace », susceptible d'identifier le plus d'écarts entre les situations « réelles » et les situations déclarées, tout en évitant la stigmatisation de « groupes à risques » et la focalisation sur les allocataires en difficulté ?

La question fait effectivement débat. Ainsi, lors de la réunion du comité de programme et de concertation des politiques de la CNAF du 19 juin 1998, « Certains directeurs considèrent que cette politique de contrôle visent aujourd'hui essentiellement les populations en difficulté. Une réflexion sur les cibles du contrôle de l'institution leur paraît nécessaire »⁶⁵⁸. Pour l'heure, la réponse à cette question consiste à contrôler en priorité des cas préalablement définis comme « risqués »⁶⁵⁹. La Convention d'objectifs et de gestion CNAF-État de 1998 indique ainsi que « Ces contrôles portent sur l'ensemble de la situation de l'allocataire et sont ciblés sur des prestations ou des situations à risques ». Ces « situations à risques » font l'objet d'une définition assez précise, puisque quarante-cinq « cibles de contrôle » renvoyant à de telles situations ont été établies. Douze concernent les bénéficiaires du RMI. Les autres concernent surtout la mono-parentalité, « la cohérence entre les charges de logement et les ressources », les changements de droits au 1er juillet, la « cohérence entre l'activité et les ressources déclarées ».

On le voit, l'entreprise de juridicisation que constitue l'élaboration d'une politique de contrôle ne va pas sans difficultés. Elle est elle-même porteuse de contraintes. Dans un processus qui rappelle le « cercle vicieux bureaucratique » décrit par Michel Crozier, ceux qui s'engagent dans l'édiction de règles destinées à encadrer les pratiques de

⁶⁵⁶ *Interconnexion des fichiers et utilisation du NIR : cinq questions pour contribuer au débat*, Colloque de l'Union des jeunes avocats, Paris, 26 avril 2000, <<http://www.delis.sgdg.org/menu/nir/uja2000.htm>>

⁶⁵⁷ Fenoglio Jérôme, « Des associations redoutent un fichage informatisé des populations en difficulté », *Le Monde*, 15 juillet 1998, p. 5. Ces différentes organisations ont notamment organisé conjointement la rencontre *Surfichés, ne vous en fichez plus !*, Paris, 25 avril 1998. Cf. aussi « Interconnexion des fichiers : les nouveaux alchimistes », *Hommes et libertés*, 102, 1999. Les collectifs « Informatique, Libertés et Citoyenneté », « des associations et des syndicats contre la connexion des fichiers fiscaux et sociaux » et « pour les droits des citoyens face à l'informatisation de l'action sociale » ont en outre publié la lettre qu'ils ont adressée au Premier ministre le 1er juillet 1997. Ils diffusent la brochure *Pour des droits sociaux sans casier social !*, (novembre 1999).

⁶⁵⁸ Synthèse des travaux, CNAF.

⁶⁵⁹ Sur le contrôle non pas de ce que font les individus, mais de ce qu'ils sont susceptibles de faire, voir Castel Robert, « De la dangerosité au risque », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1983, 47-48, p. 119-127 ; Lenoir Remi, « La notion de contrôle social », *art. cit.*

contrôle soulèvent des questions qui conduisent à multiplier les règles et à étendre sans cesse le domaine à réglementer⁶⁶⁰. On ne peut toutefois en rester là. D'abord, ce processus ne saurait être compris en le rapportant aux seuls jeux internes à l'institution : il procède aussi du système de relations plus large dans lequel la politique de contrôle prend place. Ensuite, l'inflation ne concerne pas seulement les règles qui régissent l'organisation du contrôle et le travail de ceux qui l'exercent. Elle affecte aussi, certes dans une moindre mesure, les règles qui touchent aux conditions d'attribution des prestations. Le contrôle de l'adéquation entre une situation et les critères d'attributions de prestations présuppose que ces critères soient établis de manière suffisamment claire pour permettre d'y confronter la situation telle qu'elle est établie dans les pratiques d'enquête. Or, cette condition n'est pas toujours remplie. Le contrôle conduit donc non seulement à identifier des manquements aux règles, mais aussi les lacunes de ces dernières. Le développement du contrôle conduit donc non seulement à plus de rigueur dans l'application des règles, mais aussi, pour partie, à un retour sur la définition des règles quand elles sont demeurées imprécises. Le rigorisme à destination des allocataires se retourne ainsi contre les institutions qui le revendiquent : l'organisation du contrôle les confronte au manque de rigueur de la définition des règles qu'elles appliquent et les oblige à les préciser.

Le critère de « la vie maritale », utilisé pour plusieurs prestations (allocation logement, allocation de parent isolé, RMI), en est tout particulièrement exemplaire⁶⁶¹. Ce critère est régulièrement utilisé, pour permettre *a contrario* la qualification des situations dites d'« isolement », cette dernière notion n'ayant pas de définition juridique. Il n'est pas pour autant précisément établi, l'octroi de prestations qui y sont soumises étant assuré sur la seule base des déclarations du demandeur. Cependant, les contrôles sont l'occasion de statuer sur ce critère, des prestations pouvant être diminuées ou suspendues si la « vie maritale » est établie. Du point de vue de la rationalité juridique, d'un point de vue déontologique, mais aussi et surtout en raison de la situation difficile qui peut s'ensuivre en cas de contestation de la part des contrôlés devant une juridiction (comme le tribunal des affaires sociales), il est difficilement tenable pour les caisses d'allocations familiales de ne donner une définition qu'*a posteriori* (après l'octroi de la prestation, au moment du contrôle), ou encore d'avoir une définition souple et imprécise au moment de l'octroi de la prestation et une autre définition — cette fois plus étroite et rigide — au moment du contrôle. Au final, c'est ainsi le renforcement du contrôle et le travail de codification qui l'accompagne qui conduit à établir la nécessité d'une codification plus précise des critères sur lesquels repose le versement des prestations et à engager une telle codification.

*

⁶⁶⁰ Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, spécialement p. 229-239. Voir aussi Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, op. cit.

⁶⁶¹ Cf. à ce propos Sayn Isabelle, *Enfant à charge et parent isolé ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait*, Lyon, Groupe de recherche sur la socialisation, rapport pour la CNAF, 1996 ; « Le critère de charge d'enfant, quels usages ? », *Recherches et prévisions*, 47, 1997, p. 51-64.

Au total, la nécessité du contrôle s'est imposée aux organismes sociaux distributeurs de prestations — dont la CNAF est l'un des principaux — à la faveur d'un ensemble complexe de changements qui ont affecté les représentations de la pauvreté, les perceptions de l'État social et le système de relations entre agents et institutions engagés dans la conduite des politiques sociales. Une politique de contrôle a peu à peu été formalisée, en phase avec les croyances et les contraintes engendrées dans ces changements. Ce processus n'a pour autant rien d'évident. Exigence institutionnelle, la politique de contrôle est aussi partiellement en rupture avec l'éthique assistancielle défendue par certains des agents de l'institution, qui tendent à en présenter un tout autre visage. Symbole de la rigueur juridique, elle est aussi l'occasion de révéler les incertitudes des règles qui régissent l'institution et celles dont elle est censée garantir la bonne application. Instrument de légitimation, ses modalités ne sont pas pour autant évidemment légitimes : largement conçue comme servant une stratégie de défense de l'« image » de l'institution, la politique de contrôle pourrait bien faire perdre d'un côté en crédit symbolique attaché aux entreprises d'aide ce qu'elle permet de gagner, d'un autre côté en « crédibilité » gestionnaire.

§ 2. Le contrôle en pratiques

Localement comme au plan national, la complexité des enjeux et des relations engagés dans la politique de contrôle en fait un dossier particulièrement sensible, traversé par de multiples contradictions. Le contrôle est à la fois mis en avant et euphémisé, développé et entouré de précautions qui en restreignent la portée ; il repose sur la croyance dans la règle en même temps qu'il révèle les difficultés pratiques de son application ; et les règles qui le régissent sont loin de garantir le respect de la « rigueur juridique » dont il sert la démonstration. Toute l'analyse dont on vient de présenter les grandes lignes, qui tend à saisir les logiques de constitution d'une politique de contrôle dans les relations entre agents et institutions au plan national peut ainsi, *mutatis mutandis*, être transposée localement pour rendre compte des logiques d'entretien d'une contrainte au contrôle et des problèmes de la mise en pratiques des dispositifs de contrôle. C'est cet ensemble de relations qu'on analysera dans un premier temps. On pourra alors mieux saisir les logiques propres au groupe, aux situations et aux pratiques qui cristallisent les enjeux du contrôle : le corps spécialisé des contrôleurs et les enquêtes à domicile qu'ils réalisent. L'on verra alors par quelles voies parfois incertaines s'opère le renforcement de la rigueur que le contrôle est censé permettre : tout n'est pas juridique, loin de là, dans ce « retour au droit ».

L'enquête en cours a pour l'instant porté sur trois caisses. Il est prévu d'en étudier cinq au total. Au cours de ces enquêtes sur site, on procède notamment à une série d'entretiens auprès des personnels des caisses (agents de direction, des services comptables, contentieux, contrôleurs, etc.) ainsi qu'auprès d'agents extérieurs aux caisses mais engagés à des titres divers dans les pratiques de contrôle ou les suites qui lui sont données (à la préfecture, la DRASS, le TASS, etc.). Une part importante de la recherche consiste enfin à suivre les contrôleurs dans les enquêtes qu'ils réalisent au domicile des allocataires. Les campagnes d'observations et d'entretiens n'étant pas encore terminées, rappelons que les développements qui suivent n'ont pas le statut de résultats définitifs. En l'absence d'un matériau complet et dûment traité, on ne peut en faire un usage qui reste encore surtout illustratif. Pour cette raison, on ne précisera pas les références des extraits d'entretiens (réalisés sauf mention contraire au cours de l'été 2000) et d'observations comme il serait nécessaire de le faire dans le cas de l'exposé d'une recherche pleinement aboutie. Je suis aidé dans ce travail d'enquête par Luc Chambolle et Delphine Dulong, qui ont fourni une partie des informations utilisées ici et inspiré plusieurs des notations présentées dans les pages qui suivent.

1. Un triple système de relations

La politique de contrôle des caisses d'allocations familiales se dessine dans trois principales séries de relations : entre les caisses et la CNAF ; avec tout un ensemble d'institutions locales (Préfecture, police, administration fiscale, etc.) ; au sein même des caisses enfin, entre les nombreux et divers agents intéressés au contrôle.

Les usages d'une relative autonomie locale

En matière de contrôle, les relations qu'entretiennent les caisses locales avec la caisse nationale des allocations familiales ont été et restent encore pour une part marquées par le maintien d'une grande autonomie de l'échelon local. L'affirmation d'une politique nationale de contrôle conduit néanmoins à limiter les marges de manœuvres et les différences locales.

Les CAF disposent d'une assez grande autonomie en matière de contrôle. Les caisses ont de fait « leur » politique de contrôle, définie par leur direction. L'organisation du contrôle est laissée à l'appréciation des directeurs, qui peuvent notamment fixer le nombre de contrôleurs. C'est au sein de chaque caisse que sont établis les « plans de contrôle » annuels où sont définies les « cibles » qui feront l'objet d'une attention systématique. Ces marges de manœuvre se révèlent dans les différences locales qu'elles permettent. Toutes les caisses n'ont pas engagé une politique de contrôle au même moment⁶⁶². Le rapport entre le nombre de contrôleurs et le nombre d'allocataires, et donc les « chances » d'être contrôlé à domicile varient fortement d'une caisse à l'autre⁶⁶³. Des pratiques aux conséquences importantes pour les allocataires restent localement diversifiées. Ainsi, si le dépôt de plainte systématique en cas de fraude tend à être de plus en plus courant, toutes les caisses ne le pratiquent pas. Les conditions de qualification de la fraude sont du reste très variées, tenant parfois à une décision du directeur, parfois au travail d'une commission *ad hoc*⁶⁶⁴. Dans le même ordre d'idées,

⁶⁶² Cf. *infra*. En 1997, six CAF (sur cent vingt-cinq) ne menaient pas de politique de contrôle au sens défini par la CNAF.

⁶⁶³ Le nombre de contrôleurs va de un à cinquante-deux. Les effectifs des contrôleurs ne varient pas seulement en fonction de l'importance des caisses (qui gèrent de dix mille à trois cent quatre-vingt mille allocataires), puisque le rapport va approximativement de un contrôleur pour sept mille à un pour trente mille allocataires. (Sources : statistiques CNAF).

⁶⁶⁴ Cf. Sayn Isabelle, *Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales*, Lyon, Groupe de recherche sur la socialisation, rapport pour la CNAF, 1998, p. 63-64.

certaines caisses — mais pas toutes — procèdent à la suspension immédiate des prestations en cas de suspicion de fraude.

La formation d'une politique nationale de contrôle n'a pas supprimé cette autonomie, réaffirmée dans la charte de 1998 qui mentionne : « Les dispositions de cette charte devraient constituer un engagement pour les CAF, sans pour autant leur prescrire un mode d'organisation dans la gestion de leurs activités de contrôle ». Cette souplesse permet, comme dans d'autres domaines de la gestion de ces organismes, d'éviter les réactions négatives d'un personnel de direction des caisses toujours soucieux de préserver ses prérogatives face à l'institution nationale de tutelle. L'hypothèse est également permise d'un usage (plus ou moins volontairement) tactique du maintien d'une relative incertitude quant aux modalités du contrôle. Laisser des questions en suspens permet en effet de ne pas assumer les coûts (politiques ou moraux) d'un trop fort engagement dans la résolution de problèmes délicats. Limiter la politique définie nationalement à des injonctions et des principes généraux rend possible les « actes d'initiative » des échelons inférieurs. Ces actes d'initiative, la hiérarchie nationale en tire éventuellement les profits, mais se laisse la possibilité de les mettre à distance — ce dont elle peut également tirer profit⁶⁶⁵.

Si les marges de manœuvre laissées aux caisses et les différences locales qui s'ensuivent demeurent importantes, les unes et les autres tendent néanmoins à diminuer. Depuis la mise en place de la politique institutionnelle de contrôle, « la quasi-totalité des caisses s'est définie une politique de contrôle (cent dix-neuf caisses), et utilise des procédures d'échanges de données informatisées (cent treize caisses) »⁶⁶⁶.

Jusqu'en 1988 moins de dix caisses conduisaient une politique de contrôle. C'est surtout à partir de 1990 que la tendance s'accélère : il y a alors vingt caisses qui pratiquent une telle politique, vingt-neuf en 1991, trente-quatre en 1992, quarante en 1993, cinquante-quatre en 1994, soixante-quinze en 1995, quatre-vingt dix-sept en 1996, cent dix-neuf en 1997. C'est en 1995 et 1996 que le plus de caisses engagent une politique de contrôle : vingt et une nouvelles caisses pour chacune de ces deux années⁶⁶⁷.

Ce « tournant » ne correspond pas à l'augmentation objective du problème tel qu'il peut

⁶⁶⁵ Il faut aussi noter qu'en sens inverse le fait que la politique institutionnelle de contrôle soit définie au plan national permet aux échelons locaux de se dédouaner de l'initiative du contrôle, présenté comme l'application des directives de l'échelon central.

⁶⁶⁶ CNAF, *Enquête qualité, résultats 1997*, p. 25.

⁶⁶⁷ Le « repérage des situations à risques » par informatique apparaît en 1990. Une douzaine de caisses le pratiquent à cette date, 28 en 1993, 40 en 1995, 60 en 1997. Source : *Enquête qualité, op. cit.*, tableau p. 26.

être institutionnellement mesuré, c'est-à-dire à partir de la proportion de sommes indûment versées, qui diminue au cours de cette période⁶⁶⁸. Cette évolution reflète en revanche la chronologie des orientations nationales — ce qui ne veut pas nécessairement dire qu'elle n'en est que l'application. Plus encore, toute une série de dispositifs institutionnels a conduit à harmoniser en même temps qu'à renforcer les politiques locales de contrôle. C'est le cas des circulaires et de la charte du contrôle évoquées plus haut, avec les limites qu'on a dites. C'est le cas aussi des dispositifs d'encadrement des politiques de contrôle des caisses tels que le « plan de pilotage local » qui vise à réaliser le suivi de la politique de contrôle dans chaque caisse⁶⁶⁹, et s'ajoute aux multiples formes de contrôle de gestion et autres enquêtes sur la « qualité de service » qui, en imposant des grilles d'appréciation standardisées contribuent en même temps à imposer les pratiques qu'elles évaluent (comme le montre par exemple le calcul d'un « taux de contrôle » demandé à chaque caisse). Il faut enfin noter que l'organisation, au plan national, de formation des contrôleurs conduit à normer et harmoniser leurs pratiques, ne serait-ce que par la confrontation des agents de différentes caisses qu'elle occasionne.

Il faut aussi bien sûr regarder au-delà des frontières institutionnelles. Comme le suggère l'analyse proposée plus haut, ce qui se donne comme la politique de la CNAF que les caisses locales se devraient d'appliquer est pour une large part le produit d'orientations dessinées ailleurs, et en particulier au sein des administrations gouvernementales. Plus encore, c'est une multitude de produits du travail législatif et réglementaire qui, sans qu'il y soit directement consacré, affecte le contrôle dans les caisses. Que l'on pense par exemple à la suppression de la fiche d'état civil, jusqu'alors systématiquement demandée comme justificatif d'identité⁶⁷⁰. Que l'on pense également à l'obligation consignée depuis peu dans une circulaire ministérielle de procéder systématiquement à un recouvrement contentieux des indus au-delà de cinq cents francs. Ce sont aussi toutes ces mesures techniques et ponctuelles qui orientent les pratiques de contrôle.

⁶⁶⁸ Le « taux d'indus » (montant des sommes indûment perçues / montant global versé) est de fait marqué par une tendance à la baisse (4,2 % en 1990, 3,1 % en 1995). Pour le RMI, le taux d'indus baisse sensiblement à partir de 1990 (plus de 15 % en 1990, moins de 9 % en 1993, 7 % en 1994, 6,5 % en 1995). Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations... », *art. cit.*, p. 81.

⁶⁶⁹ Cf. Document sur la politique de contrôle, Circulaire n° 98-303, p. 16.

⁶⁷⁰ Circulaire CNAF 2001-126 du 7 juin 2001.

Le système des relations locales

L'autonomie des caisses vis-à-vis de leur autorité nationale de tutelle en matière de contrôle a pour corollaire la prégnance d'un système localisé de relations et de contraintes, établi généralement sur une base départementale, dans lequel les caisses et leurs politiques de contrôle sont prises. De manière homologue à la politique de contrôle édictée par la CNAF, qui s'inscrit dans un ensemble de relations entre « partenaires » et institutions multiples au plan national, les politiques de contrôle des caisses prennent forme dans les relations que les CAF entretiennent localement avec différents organismes, qui les sollicitent ou sont sollicités par elles à ce propos.

Ces relations qui lient localement les caisses à tout un ensemble d'autres institutions (Préfecture, tribunal des affaires sociales, services sociaux locaux, etc.) rendent le contrôle nécessaire en même temps qu'elles lui sont nécessaires. Aux injonctions nationales s'ajoutent en effet les demandes et pressions formulées par les organismes avec lesquels les caisses sont en relation pour favoriser le développement de politiques locales de contrôle. Dans l'un des sites étudiés, cette relation a été contractualisée, le contrôle faisant l'objet d'une convention signée entre la préfecture et la CAF.

En ce qu'il repose largement sur des informations dont les caisses ne disposent pas entièrement, le contrôle implique en même temps des échanges réguliers avec d'autres institutions. C'est le cas à la fois des échanges informatisés et de la recherche d'informations par les contrôleurs, qui peut les mener dans pratiquement n'importe quel organisme ou administration — sans parler des enquêtes de voisinage, auprès des bailleurs ou encore de l'employeur. Citons pour mémoire, et la liste n'est pas close : l'URSSAF, la CPAM, l'ASSEDIC, l'ANPE, le CCAS, le rectorat, l'école, la garderie, l'administration fiscale, la préfecture (notamment le service des étrangers), les consulats, l'office HLM, l'administration pénitentiaire, EDF, France Télécom... Il n'est pas rare que les « bonnes relations avec les partenaires » nécessaires à la collecte d'informations pour la conduite des contrôles soient entretenues dans des pratiques de convivialité professionnelle tels que déjeuners ou « pots » — les contrôleurs d'une des CAF étudiées le font régulièrement avec leurs interlocuteurs à la Préfecture et aux renseignements généraux. Les contrôleurs s'accordent généralement à noter l'amélioration récemment intervenue dans leurs relations avec d'autres institutions, où ont pu également être diffusées les visions moralistes et-ou sécuritaires des problèmes sociaux.

« Les mentalités ont beaucoup changé. Avant les personnes qui étaient dans les mairies, tout ça, étaient très réticentes à donner des renseignements, pour une raison de respect de la vie privée. Et depuis on parle des abus, par les médias tout ça, on entend qu'il y a des abus. Maintenant les mairies, les maisons du département, les services étrangers à la préf, ils sont tellement confrontés à des situations fausses que maintenant il y a un renversement de situation, tout le monde est prêt à collaborer et à nous donner un maximum de renseignements.

— *Et vous datez ça de quand ?*

— Une huitaine d'années à peu près. Ça s'est fait petit à petit. Je vois maintenant il nous arrive souvent d'avoir des informations qui nous sont données par téléphone par les impôts, par un office HLM, par un CCAS, même il y a des commissions locales d'insertion qui nous demandent de creuser tel ou tel problème. Je crois qu'il y a un ras-le-bol général de toutes ces personnes qui profitent de ce qui existe en matière de prestations ou assimilées prestations. Et ça on le ressent partout. Il y a une collaboration efficace qu'avant on n'avait pas. » (contrôleur, entretien).

On peut ainsi faire l'hypothèse, au-delà des logiques propres aux politiques sociales, de la diffusion d'une humeur « rigoriste », favorable au renforcement de la surveillance sous des formes très diverses dans des institutions et des secteurs eux aussi variés (non seulement la police mais aussi le social ou l'école). Les échanges opérés à l'occasion du contrôle des bénéficiaires d'aides sociales ne seraient ainsi que l'une des manifestations des logiques communes des collaborations inédites entre ces institutions⁶⁷¹.

Des positions et dispositions des agents de ces institutions et des relations qu'ils entretiennent avec le personnel qui en a la charge dépendent l'« efficacité » mais aussi la forme du contrôle. De fait, plus généralement, les attitudes adoptées par le procureur ou le président du Tribunal des affaires de la Sécurité sociale (TASS), le préfet ou la Direction régionale des affaires sociales (DRASS)⁶⁷² peuvent avoir des incidences directes sur les pratiques de contrôle. Sans parler des administrateurs des caisses qui siègent dans les commissions de recours amiable (CRA), le président du TASS ou le procureur peuvent être réputés plus ou moins « sévères » ou plus ou moins exigeants quant aux qualités des preuves amenées par la caisse en cas de qualification de fraude. S'ensuivent des anticipations inverses qui orientent les pratiques de contrôle : propension inégale au recours contentieux ou exigences variables quant à la nécessité de « bétonner » les dossiers, par exemple.

⁶⁷¹ Sur les rencontres entre police et institutions du secteur social, voir par exemple « Police et social », *Informations sociales*, 92, 2001.

⁶⁷² La DRASS fait l'intermédiaire entre les CAF et le ministère des Affaires sociales. Elle contrôle notamment les décisions prises par les commissions de recours amiable (CRA) avant leur notification aux allocataires, qu'elle peut annuler.

L'organisation interne du contrôle

En plus des relations avec la CNAF et un ensemble d'institutions locales, les politiques de contrôle des CAF sont définies et conduites dans les relations internes aux caisses, entre et au sein des différentes catégories d'agents.

Plusieurs services et catégories d'agent interviennent en effet en matière de contrôle : comptables, informaticiens, agents du contentieux, « liquidateurs » (techniciens chargés du traitement des dossiers de prestations), etc. Les modalités de déclenchement des contrôles en sont une bonne illustration. Le contrôle peut être déclenché à la suite d'une suspicion apparue au guichet, demandé par un technicien qui ne parvient pas à statuer sur un cas au vu des seules pièces justificatives dont il dispose ou encore par la direction à la suite d'une lettre de dénonciation ou de la demande d'une autre institution. Il faut de plus tenir compte d'autres pratiques que celles qui sont institutionnellement définies comme relevant du contrôle. C'est le cas des échanges au guichet qui, prenant la tournure d'un interrogatoire, se substituent au contrôle formalisé, qu'ils peuvent permettre d'éviter (quand la situation est « régularisée » à cette occasion) mais dont ils empruntent partiellement les formes, produisant en outre des effets de mise en conformité comparables. C'est le cas également, de manière diffuse, dans la « liquidation » des dossiers qui forme le cœur du fonctionnement des caisses. Sans qu'il s'agisse d'un contrôle au sens strict du terme, les techniciens n'ont de cesse d'opérer des recoupements, de chercher des renseignements complémentaires, de demander un nouveau justificatif aux allocataires dont ils traitent le dossier. C'est là la base même de ce travail bureaucratique, qui se transforme insensiblement en contrôle lorsque celui qui en a la charge perçoit ce petit « quelque chose qui cloche » à l'origine du doute qu'il va tenter d'éclaircir.

Au total, tout comme le contrôle est inhérent aux politiques sociales, il est consubstantiel au travail bureaucratique dont il forme l'un des traits structuraux. Faire la sociologie des pratiques de contrôle permet de cette manière de contribuer plus généralement à une sociologie du travail bureaucratique. Cela révèle en particulier comment ses pratiques se fondent sur l'évidence socialement constituée du comportement « normal » défini comme tel par sa congruence avec le comportement prescrit par l'administration. Ce qui est requis des agents chargés du travail bureaucratique, c'est de penser les situations avant tout en les rapportant à la norme bureaucratique de description et de prescription. Celles qui ne sont pas directement appréhendables comme telles (comme les arrangements familiaux complexes), ne suscitent pas seulement des difficultés de traitement, mais aussi doutes et suspicions.

Autrement dit, dès lors que le travail bureaucratique consiste à mettre des situations en adéquation avec des normes et catégories préconstituées, la suspicion (et le contrôle qui s'ensuit) forme le corollaire nécessaire de ce travail : elle résulte de la perception d'une discordance entre les catégories bureaucratiques et les logiques propres aux situations qu'elles sont supposées appréhender. C'est ce que montre bien l'exemple suivant, qui révèle que le fonctionnement bureaucratique repose sur l'impossibilité d'intégrer d'autres logiques que la logique bureaucratique.

À la suite d'un entretien à l'accueil avec une femme qui vient déclarer qu'elle s'est séparée du père de ses enfants, une technicienne décide d'ouvrir des droits à l'API tout en demandant un contrôle car « il y a trop de choses qui ne vont pas dans ce dossier : il n'y a pas d'inscription ANPE, la quittance n'est pas très conforme [...]. Ce qui m'embête ici c'est qu'elle a déjà fait une première demande qu'on lui a refusé et elle ne s'est pas manifestée pendant longtemps. Et maintenant la revoilà ! ». La suspicion de l'agent est ici provoquée par un comportement qui lui semble illogique parce que non conforme à la logique selon laquelle il y a certaines démarches à suivre pour se sortir d'une situation difficile ; alors même que rien n'interdit de penser (selon une autre logique) que l'allocataire méconnaît ces démarches ou que, dans une situation de détresse, elles aient pu paraître très coûteuses⁶⁷³.

Mais pour établir la place spécifique du contrôle dans l'institution, il faut établir la place et les pratiques de ceux qui l'incarnent : les contrôleurs. En l'occurrence, les contrôleurs occupent une place à part dans l'institution. Leur fonction tranche avec les références sur lesquelles celles des autres catégories de personnes sont construites (aide aux démunis, écoute, service du public, etc.⁶⁷⁴), de sorte qu'on peut faire l'hypothèse de leur isolement symbolique. Mais les contrôleurs sont surtout isolés en pratique, de par leur activité qui consiste pour l'essentiel en la conduite d'enquêtes à domicile, en démarches auprès d'autres institutions et en rédaction de rapports — ce qu'ils font souvent à leur domicile. Il arrive ainsi que leurs relations avec l'institution qui les emploie passent essentiellement par la boîte aux lettres, dans laquelle ils viennent chercher la liste des contrôles à faire et remettent leurs rapports... Sans aller jusque-là, les contrôleurs ne passent généralement pas plus d'une journée par semaine à la caisse.

C'est essentiellement avec les agents de liquidation que les contrôleurs sont en relation. Eux-mêmes sont le plus souvent issus de ce service. Outre les conditions d'éveil du soupçon évoquées plus haut, les demandes d'enquêtes émanant des liquidateurs résultent des conditions de travail auxquels ils sont soumis. Ils doivent en effet respecter

⁶⁷³ Ce cas a été noté par Delphine Dulong au cours de l'enquête.

⁶⁷⁴ Bardaille Nathalie, Outin Jean-Luc, *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales. L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités*, SET, Université Paris I, CNAF, 1992. Cf. également *La vie au guichet... op. cit.*

des objectifs quantitatifs, impossibles à tenir lorsque des dossiers « lourds » se présentent. La demande d'enquête permet de s'en décharger, lors même qu'en dehors du temps nécessaire, ils disposent souvent des moyens de les instruire.

Lorsqu'un contrôleur considère une demande émanant des services, il s'efforce de retrouver les raisons qui ont conduit à confier ce dossier au contrôle. Or, les demandes de contrôle peuvent procéder de logiques très différentes d'un dossier à l'autre, d'un service à l'autre. Ces logiques, les contrôleurs sont loin de les connaître et de les partager systématiquement. Aussi le cadrage du dossier a-t-il toutes les chances d'être modifié entre la demande initiale et la conduite du contrôle. Les contrôleurs ont systématiquement tendance à poser par hypothèse que le déclenchement d'une enquête tient à l'identification d'éléments incohérents ou mystérieux dans un dossier, ce qu'ils traduisent en pratique comme la nécessité de découvrir ce qui s'y cache de « louche ». Ainsi, quand bien même la suspicion de fraude ou de dissimulation n'est pas forcément à la base du déclenchement du contrôle, elle devient un élément structurant de sa conduite.

Un exemple parmi tant d'autres : le service de l'action sociale demande qu'un contrôle soit effectué dans une famille, pour s'assurer que les enfants aient effectivement pu bénéficier des vacances auxquelles des bons leur donnaient droit. Le contrôleur qui s'en est chargé n'intégrant pas ce type de préoccupation dans ses pratiques, il a tout de suite recadré l'enquête sur la vérification du niveau de vie de la mère et de la réalité de son isolement.

Quant à l'encadrement du travail des contrôleurs, il apparaît relativement lâche. (Il faut toutefois souligner que les situations sont de ce point de vue variables d'une caisse à l'autre.) En règle générale, les contrôleurs sont peu nombreux et ne sont pas réunis dans un service à part. Ils sont donc placés sous l'autorité d'un cadre dont c'est loin de former l'unique responsabilité. La situation est différente dans les caisses de taille importante, où les contrôleurs sont plus nombreux et organisés en service, avec un regard plus suivi de la hiérarchie. Mais dans la plupart des cas, tout comme la politique de contrôle reste pour une bonne part à l'appréciation des CAF, une marge de manœuvre non négligeable est laissée aux contrôleurs en ce qui concerne sa mise en œuvre et sa définition pratique. L'encadrement juridique des pratiques des contrôleurs n'a été amélioré que très récemment.

Rédigée en 1998, la Charte institutionnelle du contrôle regrettait ainsi l'« absence d'un référentiel de la gestion du contrôle des allocataires » et indiquait : « La réglementation est trop souvent lacunaire, en l'espèce, et ne permet pas de définir des pratiques pertinentes. [...] Faute de procédures codifiées, toutes les pratiques sont possibles [en ce qui concerne les visites à domicile] ».

Et la rédaction de textes en ce sens est loin de garantir en elle-même un encadrement effectif : les contrôleurs leur opposent régulièrement la logique de la pratique et de l'efficacité et y sont de fait assez peu soumis. Les contrôleurs rencontrés accueillent ainsi la charte du contrôle avec circonspection. Ils ne se sentent pas tenus d'en suivre à la lettre les consignes (à propos notamment de l'avis de passage avant les visites) et redoutent que cela ne conduise à « dénaturer » leur travail.

« Il y a la charte maintenant, mais on ne peut pas dire qu'il y ait des choses extraordinaires, que ça va faire un virage à cent quatre-vingt degrés. Si on voulait plus axer notre travail sur le côté travailleur social ou tout ça, je crois que personne ne le supporterait. » (entretien avec un contrôleur).

Cette faiblesse relative du contrôle du contrôle ne saurait être interprétée comme un défaut d'organisation. La « liberté » des agents de base est en effet bien faite pour préserver la direction des caisses d'un engagement trop marqué dans ces questions « sensibles ». L'on peut ainsi reprendre ici l'hypothèse formulée à propos de la délégation de la responsabilité du contrôle de la CNAF aux CAF. La politique de contrôle ne serait pas définie « en haut » par des « responsables » et mise en œuvre « en bas » par de simples « exécutants », mais bien plutôt laissée pour une large part à l'initiative et à la discrétion des contrôleurs qui, de fait, en assument la responsabilité. En tant qu'elle ménage des espaces de jeu dans lesquels peuvent s'introduire les dispositions tendanciellement rigoristes des contrôleurs, la souplesse de l'organisation du contrôle pourrait bien former une condition paradoxalement favorable à la rigueur de sa mise en œuvre. On rejoint là l'analyse du fonctionnement du champ bureaucratique proposée par Pierre Bourdieu lorsqu'il note la manière dont l'instance hiérarchiquement supérieure peut

« tirer un profit symbolique de la rigidité réglementaire de l'instance inférieure (la hiérarchie entre les deux fonctions faisant que, en beaucoup de cas, les dispositions "répressives" de la petite bourgeoisie — juridisme, rigorisme, esprit de sérieux, etc. — servent de *faire valoir* aux dispositions bourgeoises — distance au rôle, humour, hauteur de vues, etc.) »⁶⁷⁵.

L'hypothèse est d'autant plus permise que le personnel d'encadrement et, en particulier, les directeurs des caisses, entretiennent un rapport pour le moins ambigu au contrôle, qui confine parfois à la schizophrénie institutionnelle⁶⁷⁶. Ils le considèrent comme une

⁶⁷⁵ Bourdieu Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000, p. 164 (souligné dans le texte). Cette analyse est la version remaniée de l'article « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, mars 1990, p. 86-96.

⁶⁷⁶ Ce rapport varie bien sûr en fonction de toute une série de variables, liées tant à la configuration locale qu'aux dispositions personnelles des directeurs, qui mériteraient un examen approfondi. On se contente ici de livrer quelques traits généralement observables.

nécessité politique, mais émettent des doutes quant à son efficacité financière, et marquent une certaine gêne quant aux problèmes éthiques (respect de la vie privée) et sociaux (pression sur les plus faibles) qu'il occasionne. Cette gêne est exprimée lors des entretiens, au cours desquels les directeurs évoquent le caractère inévitable du contrôle ou, comme ce fils d'ouvrier et ancien militant communiste, jouent la surenchère et la provocation : « Moi, je suis pour le contrôle social. Il faut assommer les pauvres ! ». Cette gêne, elle se retrouve aussi dans la répartition des tâches, les directeurs adoptant volontiers une attitude distante, laissant aux échelons subalternes la responsabilité d'une fonction peu glorieuse.

2. Le contrôle à domicile ou les ruses de la raison juridique

La position stratégique occupée par les contrôleurs et la cristallisation des enjeux du contrôle autour des enquêtes à domicile conduisent à leur accorder une attention particulière — quand bien même on a vu que le contrôle ne s'y limitait pas. Plus que dans les textes des circulaires, c'est dans toute une série de médiations entre la fonction et les dispositions de ceux qui l'exercent, de relations au sein du groupe et avec d'autres catégories d'agents que se définit le rôle des cinq cents contrôleurs des CAF. C'est entre autres dans ces conditions particulières de définition d'un rôle bureaucratique que résident les raisons du paradoxe du contrôle à domicile : censé garantir une plus grande rigueur juridique, son encadrement juridique est problématique et sa pratique s'expose continuellement aux limites de la codification juridique des situations sociales.

Le groupe des contrôleurs

On a montré à propos des guichetiers comment des logiques de carrière se combinaient à des dispositions personnelles et à des tactiques de fuite (échapper aux contraintes de la vie de bureau) dans les chemins qui mènent à l'accueil⁶⁷⁷. Des hypothèses homologues peuvent être formulées à propos des contrôleurs.

L'accès à une telle position constitue en effet l'un des principaux modes de promotion envisageables pour les techniciens des CAF, moins coûteux et aléatoire que les

⁶⁷⁷ *La vie au guichet... op. cit.*

concours qui permettent l'accès à des fonctions d'encadrement. C'est aussi une manière de gagner en autonomie dans une organisation bureaucratique où les hiérarchies sont souvent vécues et dénoncées comme pesantes. On l'a vu, l'exercice du métier de contrôleur permet en effet une grande indépendance. Cette voie d'ascension n'est toutefois pas anodine. Elle implique d'accepter l'exposition à des agents sociaux en position le plus souvent difficile, qui plus est dans une situation par définition tendue. Elle implique également d'endosser un rôle auquel s'attachent les représentations négatives associées aux fonctions répressives. L'on conçoit dès lors que cette voie soit inégalement suivie selon les expériences et dispositions personnelles des agents, en particulier du fait des rapports différenciés au populaire, à la misère et à l'autorité qu'elles engendrent⁶⁷⁸.

Il faut toutefois se garder d'une vision mécaniste qui verrait dans le fait de devenir contrôleur la simple réalisation de dispositions rigoristes antérieures — tout comme il faut se garder des rationalisations *a posteriori* propres aux propos autobiographiques des contrôleurs interrogés. Car en effet les contrôleurs sont loin de présenter des origines et des trajectoires parfaitement homogènes. S'il y a bien sûr parmi eux des profils dont on peut établir l'affinité avec la fonction (un fils de gendarme intéressé par les techniques d'enquête, l'épouse du directeur de l'URSSAF qui a fait des études de droit, plus largement un goût affirmé pour l'investigation), il y a également des trajectoires improbables, comme cet assistant social devenu contrôleur après avoir « perdu la foi » dans l'efficacité de son activité première. Plus généralement, si des logiques sociales liées à des dispositions personnelles jouent un rôle en la matière, c'est au sein de la logique institutionnelle du déroulement des carrières, qui apparaît plus directement déterminante. Ainsi, la population des contrôleurs se distingue assez peu de l'ensemble des employés des caisses, si ce n'est par un âge moyen plus élevé (quarante-six ans en 1997) et surtout par une proportion d'hommes plus importante, dans cet univers très majoritairement féminin qu'est l'administration sociale⁶⁷⁹.

Si les contrôleurs travaillent de manière isolée et ne forment pas une population dont des caractéristiques spécifiques établiraient la forte homogénéité, ils n'en constituent pas moins un groupe. Ils sont très fortement syndiqués, et ont créé en 1994 une instance de représentation spécifique, l'Union nationale des agents des corps extérieurs de représentants et de contrôle de la sécurité sociale (UNACERC), à la faveur de la refonte

⁶⁷⁸ Quand on lui demande ce qui avait motivé son souhait d'accéder à ce poste, l'un des contrôleurs interrogés répond ainsi : « Une question d'honnêteté et de droiture. J'aime bien ce qui est juste, ce qui est droit. »

⁶⁷⁹ Source : CNAF, effectifs de la branche famille.

de la grille des métiers de la Sécurité sociale qu'ils considéraient peu favorable à leur statut. L'élaboration d'une politique institutionnelle de contrôle a par ailleurs été l'occasion de multiplier les stages de formation, propices à des effets de groupe (c'est d'ailleurs à l'occasion de telles formations que l'UNACERC a été créée). En dehors des formations institutionnalisées, les nouveaux contrôleurs sont parrainés par un « ancien » qui lui inculque les règles et les « trucs » du métier, garantissant ainsi une forme minimale de socialisation professionnelle.

Au moins dans les caisses d'une certaine importance, la constitution d'une appartenance collective s'opère aussi et surtout en pratique, lors des réunions hebdomadaires où sont discutés les dossiers. Cela s'opère de trois manières. Ces réunions sont tout d'abord l'occasion de mettre en commun un ensemble de règles pratiques lors de la discussion des cas que chaque contrôleur traite individuellement. Les échanges qui ont lieu à ce propos permettent la contribution de chaque contrôleur à la définition collective du métier (en explicitant les principes et méthodes qu'il ou elle a arrêté) et l'ajustement dans la confrontation aux autres. Ces réunions sont également l'occasion de raconter anecdotes et expériences qui, à la manière des récits mythiques, renforcent la cohésion du groupe. Le récit souvent répétitif des cas limites d'agression, de confrontation à des individus hors normes ou d'intervention de la police construit le répertoire de références communes de ce métier essentiellement solitaire. Enfin, c'est l'usage d'un registre de l'implicite qui permet de « faire groupe » au cours de ces réunions. Les résolutions des cas, récits et autres indignations sont formulés sur un mode qui laisse une large part au sous-entendu. C'est là une manière de taire l'indicible du métier — surtout devant un observateur extérieur — comme la stigmatisation de certains groupes, gitans ou autres, dont la simple désignation, suivie d'un soupir, d'un instant de silence ou d'un sourire entendu, suffit à signifier aux autres l'approche particulière qu'il convient d'adopter, et à s'assurer du consensus à ce propos. Car dire sans dire explicitement permet aussi de jouer sur la connivence et de vérifier — puisque personne ne s'interroge sur les sous-entendus ou ne les relève pour les dénoncer — la reproduction de critères communs d'appréciation.

Des logiques contradictoires pour une identité professionnelle problématique

Ce travail collectif de constitution et d'entretien du groupe ne suffit toutefois pas à réduire les incertitudes de la définition du rôle ni à produire une identité professionnelle homogène et valorisante. À l'instar par exemple des contrôleurs du fisc⁶⁸⁰, les contrôleurs des prestations sociales doivent concilier des logiques hétérogènes.

Celle du « rendement », tout d'abord. Les contrôleurs sont parfois soumis à l'obligation d'un nombre minimum d'enquêtes hebdomadaires⁶⁸¹. L'objectif principal n'est plus alors de détecter les grosses fraudes ou erreurs, mais de traiter le plus grand nombre possible de cas, avec une préférence accordée à ceux qui peuvent être facilement et rapidement résolus, comme les prêts d'équipement ménager (PEM) où il suffit de constater la correspondance entre l'achat d'un meuble ou d'un réfrigérateur et la facture produite pour l'obtention du prêt. Cet impératif quantitatif va ainsi à rebours de l'investigation poussée qui permet d'aller « au fond des dossiers », à partir de laquelle les contrôleurs font la différence entre le travail des autres catégories d'agents et le leur, et partant fondent sa nécessité. La logique du rendement est également à l'œuvre d'une toute autre manière. C'est alors le nombre d'erreurs et de fraudes identifiées qui forme, à la fois, le critère d'évaluation des contrôleurs et leur point d'honneur professionnel. À l'inverse du contrôle routinier, il s'agit cette fois, au prix d'enquêtes souvent longues et difficiles, de démêler les situations troubles et de débusquer les éléments dissimulés ou au moins non immédiatement visibles.

Ces logiques du rendement se mêlent à deux autres logiques avec lesquelles elles peuvent entrer en contradiction. C'est le cas tout d'abord du rôle de « conseil » que les textes et recommandations officielles confèrent aux contrôleurs. Pour présenter le contrôle sous un jour non exclusivement répressif, il s'agit de mettre en avant les tâches d'« information » des contrôleurs, qui ne se limiteraient pas au rappel à l'ordre mais permettraient aussi d'exposer l'ensemble des prestations envisageables (limitant ainsi l'ampleur du phénomène dit de « non-recours ») et, dans une moindre mesure (ce rôle est dévolu aux conseillères en économie sociale et familiale) de prodiguer des conseils dans la gestion de budgets au sein desquels les aides sociales occupent une place prépondérante. Très présente dans les discours de la hiérarchie — et plus encore dans

⁶⁸⁰ Leroy Marc, « L'organisation du contrôle fiscal, une forme “originale” de bureaucratie », *Revue française de science politique*, 44 (5), 1994, p. 811-835.

⁶⁸¹ Vingt, dans l'un de nos sites d'enquête, soit cinq contrôles « bouclés » par jour, une journée par semaine étant passée au siège de la caisse.

ceux de la CNAF — cette orientation peut servir de justification aux contrôleurs critiqués pour la dimension répressive de leur travail.

C'est ce que suggère Luc-Henry Choquet lorsqu'il évoque la retraduction positive de l'identité professionnelle des contrôleurs que permet l'affirmation d'un rôle de « conseil ». « Le conseil est ce qui ramène la fonction du contrôleur dans l'acceptable moralement et socialement, c'est ce qui fait du contrôleur vis-à-vis de ses clients non pas l'enquêteur sans états d'âme qui se contente d'appliquer les consignes sans aucune autre préoccupation mais l'homme de la justice sociale, qui contrôle au nom de cette justice et conseille lorsque la seule application de la loi aurait un effet contraire à celle-ci. »⁶⁸²

La référence au conseil demeure toutefois marginale dans les discours des contrôleurs qui, à la manière des policiers réticents à l'égard des politiques officielles de « prévention » et d'« îlotage », ne s'approprient que très partiellement ce rôle, auquel ils opposent le pragmatisme et une « culture professionnelle » davantage orientée vers le redressement des erreurs et des fraudes⁶⁸³. Dans les propos des contrôleurs, la référence au conseil se limite ainsi à contrebalancer par un côté « bon samaritain » l'image de « flic » qui est la leur. L'observation des enquêtes à domicile montre que le conseil occupe une place plus faible encore dans l'activité des contrôleurs. Ils répugnent en effet à s'engager dans la prise en compte des situations auxquelles ils peuvent être confrontés (surendettement, loyers impayés, absence de couverture maladie, etc.), pour lesquelles ils renvoient aux assistantes sociales : elles leur font « perdre du temps » et sont considérées comme extérieures à leur rôle (« ce n'est pas notre métier »). Et lorsqu'ils prodiguent des « conseils », ceux-ci se situent essentiellement dans le registre de l'obéissance à la loi et de la régularisation.

En plus des logiques du rendement et du conseil, les contrôleurs sont soumis à une logique plus directement juridique de respect d'un ensemble de normes. Mais comme on l'a vu, cette obligation ne procède pas d'un encadrement hiérarchique s'exerçant *a priori*. De fait, celui-ci consiste surtout en l'obligation générale mais prégnante de « ne pas faire de bruit ». C'est en quelque sorte après coup, dans les suites et éventuelles poursuites occasionnées par le contrôle, que résident les plus forts ressorts du cadrage juridique des pratiques des contrôleurs. L'ampleur effective des recours contentieux et procès intentés par les allocataires à la suite d'un contrôle reste à établir ; toujours est-il que les contrôleurs sont hantés par cette perspective et ajustent leurs pratiques en

⁶⁸² Choquet Luc-Henry, « Contrôle et contrôleurs des caisses d'allocations familiales... », *op. cit.*, p. 91.

⁶⁸³ Les résistances qu'opposent les policiers de terrain, socialisés à la recherche du flagrant délit comme idéal professionnel, à l'introduction des méthodes « douces » de la police urbaine comme l'îlotage sont analysées dans Monjardet Dominique, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 223-229.

conséquence. Ils sont ainsi particulièrement soucieux de produire des documents qui soient juridiquement recevables en cas de contestation. Et si la dimension attentatoire à la vie privée des pratiques d'enquête n'est limitée qu'à la marge par l'encadrement institutionnel des contrôleurs, elle l'est en revanche par l'anticipation des éventuelles plaintes auxquelles elle pourrait donner lieu. La perte d'un procès est très rare, mais aussi vécue par les contrôleurs comme un traumatisme important qui remet en cause leur compétence et, au-delà, la légitimité de leur position institutionnelle, précisément fondée sur la rigueur de l'application du droit.

Soumis à des contraintes hétérogènes et partiellement contradictoires, les contrôleurs doivent également faire avec une identité professionnelle au moins en partie négative. Sans parler des allocataires auxquels ils ont affaire, ils sont souvent considérés par leur hiérarchie et les autres agents des caisses comme faisant le « sale boulot »⁶⁸⁴ : sanctionner les personnes en difficulté auxquelles l'institution tente de venir en aide. Et, s'il convient de ne pas projeter les préventions que l'on peut avoir à l'égard d'un tel travail sur la manière dont les contrôleurs se le représentent, projeter pour soi une image valorisée de son travail n'a en l'espèce rien d'évident et implique de se construire tout un ensemble de raisons. Conjurant le côté obscur du travail de contrôle ne passe que marginalement, on l'a vu, par la retraduction du rôle du contrôle au conseil. C'est donc ailleurs qu'il faut chercher les modalités de construction d'une identité professionnelle positive. Pour ce faire, les contrôleurs sont alors amenés à construire, pour eux-mêmes et pour les autres, leur travail en termes de justice sociale, de manière pour partie homologue au système des raisons qui prévaut au niveau de l'élaboration de la politique de contrôle à la CNAF. Outre le légalisme pur et simple, tout un ensemble de maximes permet de retourner la surveillance et la répression des démunis en œuvre au service de la justice sociale : « ceux qui perçoivent indûment des prestations pénalisent ceux qui en ont vraiment besoin » ; « la lutte contre la fraude est indispensable au maintien du système de protection sociale parce qu'elle est une condition de l'acceptation des prélèvements par l'« opinion publique » », etc.

Ce travail de justification n'est sans doute pas sans conséquences sur les pratiques des contrôleurs, et en particulier sur leur rapport au droit. On peut ainsi faire l'hypothèse que le rigorisme dont sont souvent taxés les contrôleurs dans l'application des règles a précisément partie liée avec la position en porte-à-faux qui est la leur. Les contrôleurs sont en effet contraints vis-à-vis de leurs collègues, des allocataires qu'ils contrôlent mais aussi vis-à-vis d'eux-mêmes, à produire et à entretenir la croyance dans le bien-

⁶⁸⁴ Dejours Christophe, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Seuil, 1998.

fondé de leur travail, en le présentant comme nécessaire à la justice sociale. Ils mettraient ainsi d'autant plus de zèle dans la stricte application des règles qu'ils fondent leur position et leur légitimité sur cette justification. Tout écart remettant en cause ce sur quoi leur position est établie, ils seraient dès lors prédisposés à surinvestir dans la conformité aux normes. Plus encore, le rigorisme juridique serait lié à la quête d'une voie de salut pour ces agents à la position délicate. Vis-à-vis des autres catégories d'agents, le stigmate du « flic des pauvres » pourrait ainsi être retourné en rectitude au service de la justice. Vis-à-vis d'eux-mêmes, l'autopersuasion d'être au service de la justice sociale, rendue nécessaire par le « sale boulot » auquel ils sont contraints, entreprendrait en retour la rigueur dans l'application des règles.

Fonctions bureaucratiques et dispositions personnelles

Relative faiblesse de l'encadrement juridique et hiérarchique, contraintes hétérogènes, isolement pratique et symbolique, identité professionnelles problématique : tous ces éléments ouvrent la possibilité d'une intervention des pulsions et dispositions personnelles des contrôleurs dans la définition et l'effectuation de leur fonction⁶⁸⁵. Représentants de l'institution, les contrôleurs ne lui sont pas moins extérieurs dans leur travail d'enquête. Ils sont « sur le terrain », seuls, au domicile des allocataires et dans leur quartier, personnellement et physiquement exposés. (Lors de ces enquêtes au cours desquelles on se doute que les contrôleurs ne sont pas toujours accueillis à bras ouverts, et qui les mènent souvent dans des quartiers « où même la police ne va plus », la peur de l'agression est loin de relever du seul phantasme). Ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes dans leur confrontation aux allocataires. Mandatés par l'institution, ils ne sont pas pour autant dotés de ressources institutionnelles fortes. Sur le plan juridique, et contrairement à la police par exemple, leurs prérogatives sont incertaines, et le droit qu'ils appliquent est lui-même fluctuant. Leur intervention peut être décisive, mais ils ne disposent en propre d'aucun pouvoir de décision, de sorte que les menaces implicites de sanction qui leur permettent d'affirmer leur autorité face aux contrôlés tiennent largement du bluff.

En d'autres termes, non seulement ils disposent d'une marge de manœuvre et

⁶⁸⁵ Cf. à se propos Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit », *art. cit.* De manière encore une fois comparable à l'analyse qu'on a proposé du travail des guichetiers, il s'agit moins ici de postuler un effet mécanique des dispositions personnelles sur les pratiques que de mettre en évidence les conditions sociales qui favorisent l'actualisation de ces dispositions incorporées. Pour une discussion générale sur ces questions, voir Lahire Bernard, *L'homme pluriel*, *op. cit.*

d'appréciation importante, mais de plus ils *doivent* avant tout s'appuyer sur leurs propres ressources. Il s'ensuit une nette différenciation des pratiques selon des contrôleurs, le contrôle étant fonction du rapport que chacun entretient avec son rôle et l'institution. On a vu que l'édiction de règles destinées à encadrer les pratiques de contrôle soulevait des questions conduisant à la multiplication des règles et à l'extension sans fin du domaine à réglementer, à la manière d'un « cercle vicieux bureaucratique »⁶⁸⁶. En ce qui concerne la place des contrôleurs au sein des caisses, l'on peut poser par hypothèse l'existence d'un enchaînement circulaire en sens inverse : la légitimité problématique du contrôle limite les investissements de la hiérarchie dans son encadrement, ce qui maintient des pratiques pour partie arbitraires, qui contribuent à affaiblir la légitimité du contrôle, et ainsi de suite.

De premières observations conduisent en effet à révéler des différences dans la définition du rôle et les pratiques en fonction des caractéristiques sociales des contrôleurs. Pour ne prendre que ces deux variables, c'est le cas selon le sexe et l'âge. Les différences résultant du sexe ne sont guère surprenantes. Pour les hommes, le contrôle est plutôt vécu comme un travail de police : ton ferme et distance avec les allocataires, peu de souplesse dans l'application de la législation, plus forte suspicion, commentaires moralisants à l'issue des visites. La proximité avec le travail social est plus grande du côté des femmes : valorisation de l'écoute, attitudes plus « compréhensives » et moins directement prescriptives, etc. L'âge, et plus précisément l'ancienneté au poste peut jouer de manières différentes. Pour une part, les « anciens », formés au métier dans un contexte social moins difficile, alors que les minima sociaux étaient nettement moins développés et que les pratiques de contrôle étaient encore plus qu'aujourd'hui laissées à l'appréciation des contrôleurs, témoignent d'une attitude plus stricte que les plus jeunes, qui ayant notamment été confrontés de plus près au chômage peuvent davantage se projeter dans les situations économiquement et socialement difficiles. D'un autre côté, les désillusions et la lassitude et, plus généralement, la plus grande distance au rôle liées à l'ancienneté sont l'occasion de pratiques inverses : rythme de travail moins soutenu, plus de latitude dans l'appréciation des règles, moindre formalisme, etc.

L'hypothèse est plus généralement permise que le rapport au poste et la manière d'exercer le contrôle changent en fonction des expériences et dispositions personnelles des contrôleurs et des conditions d'occupation du poste qui en résultent. Dans ces fonctions où la part laissée à l'appréciation personnelle des agents n'est pas négligeable,

⁶⁸⁶ Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit.

les conceptions socialement constituées de la justice sociale et les pulsions elles aussi socialement constituées qui s'expriment dans le rapport aux pauvres (attirance misérabiliste ou distanciation légaliste) revêtent en effet une importance particulière. L'on peut de ce point de vue établir une comparaison avec des fonctions telles que celles d'inspecteur du travail ou d'inspecteur des impôts. On sait en effet combien les trajectoires sociales pèsent sur les conditions d'exercice de ces fonctions, quand des agents issus souvent de milieux modestes trouvent dans ces carrières un moyen de continuer leur formation, et qu'ils se retrouvent face à des patrons ou des contribuables fortunés. Il n'y a alors guère de difficulté à faire correspondre la trajectoire personnelle, les pratiques de contrôle et une certaine forme d'éthique sociale (défendre le travailleur contre les abus du patron, l'État et le contribuable salarié face au « gros » qui triche). Sans doute cette correspondance entre trajectoire, métier et éthique est-elle beaucoup plus problématique dans le cas des contrôleurs des CAF, donnant lieu à des attitudes beaucoup plus différenciées en fonction des trajectoires individuelles des contrôleurs.

Il faudrait ainsi analyser la manière dont se distribuent les différentes attitudes à l'égard de la composition sociale de la « clientèle » du contrôle, certains contrôleurs ne voyant pas de problème dans le fait qu'elle se recrute dans les milieux les plus pauvres, d'autres en étant gênés, d'autres encore mettant en avant les cas — rares — de redressement d'allocataires aisés comme emblèmes d'un contrôle socialement juste. Donnons plus généralement quelques exemples de la diversité des trajectoires et des pratiques des contrôleurs. X a été assistant social de 1976 à 1988. L'obtention d'un poste de contrôleur qui s'en est suivi n'a pas été sans poser des problèmes relationnels avec ces anciens comme ses nouveaux collègues : « j'étais considéré comme un transfuge ». On peut aussi voir dans l'abandon d'un métier quasi-exclusivement féminin au profit de la fonction de contrôleur la réaffirmation et la réactivation de dispositions masculines. Et de fait, X en rajoute dans le côté policier de son travail, poussant très loin les techniques d'investigation (planques, surveillance à distance, enquêtes de voisinage, etc.) Autre exemple : Y, quarante-trois ans, a eu deux enfants qu'elle a élevés seule. D'un milieu favorisé, elle est entrée à la CAF à dix-sept ans, l'année où elle a eu son premier enfant, alors même qu'elle avait commencé des études supérieures. Elle y a d'abord été technicienne, puis agent de maîtrise, et a enfin obtenu un poste de contrôleur en 1995. Pour elle, ce poste représente moins une promotion sociale qu'une façon de redresser une trajectoire sociale bouleversée par sa maternité précoce. S'ensuit un rapport naturel et évident au poste : tout indique en effet qu'elle s'y sent tout à fait à l'aise, comme si elle avait enfin (re)trouvé sa place. Elle se montre particulièrement douce avec les allocataires, assumant tout naturellement la dimension « conseil » de son métier, au point de se rapprocher parfois d'une assistante sociale. Elle réconforte souvent les allocataires (« Il ne faut pas se décourager, je comprends, c'est difficile... »), leur parle lentement, en les regardant dans les yeux. Cette façon de faire peut se comprendre à la fois comme une manifestation en pratique du sentiment intériorisé de sa « supériorité sociale » face aux allocataires et comme le produit d'une sensibilité particulière à l'égard des problèmes des autres du fait de sa propre trajectoire cassée. « J'essaie surtout de faire passer une aide, dit-elle. Je ne présente pas en tant que personnel répressif. Au contraire, j'essaie de mettre les gens en confiance. Mais c'est un état d'esprit, une question de personnalité : être social plus que répressif. Moi, par exemple, j'ai élevé mes enfants toute seule. Et quand j'étais technicienne, certains rapports d'enquête me choquaient : c'était de l'inquisition, voire même de la persécution ! Heureusement, ça a changé. Il n'y a plus de rapports scandaleux. » Cette « douceur » n'est cependant pas exempte de

considérations tactiques en ce qu'elle permet, dit-elle, d'obtenir plus facilement les renseignements recherchés.

Si les pratiques de contrôle varient en fonction des trajectoires et dispositions sociales des contrôleurs, elles changent aussi selon la position occupée par les allocataires contrôlés. On peut le voir au travers des enquêtes peu nombreuses mais symboliquement importantes réalisées au domicile d'allocataires aisés. Les visites sont alors beaucoup plus préparées, par crainte d'une plus grande résistance à la coopération et de l'éventuelle plainte que des cadres supérieurs ou professions libérales pourraient donner à la suite d'un contrôle jugé trop inquisitorial. Contrairement à ce qu'ils font d'ordinaire, les contrôleurs prennent alors le soin d'expliquer précisément le cadre de leur intervention, ses limites et ses possibilités. Hormis les cas très exceptionnels d'escroquerie (comme dans le cas de gros propriétaires percevant le RMI), le sens de la visite est pour ainsi dire inversé : il ne s'agit plus de débusquer la fraude et la fausse déclaration mais, à l'occasion de la régularisation d'un dossier complexe nécessitant l'intervention d'un spécialiste, de démontrer l'attention rigoureuse avec laquelle une institution sociale attribue les deniers publics.

Des pratiques policières

Venons-en maintenant plus précisément aux pratiques des contrôleurs. Leur travail consiste essentiellement en l'usage de « critères de fait » permettant de qualifier des situations (vie maritale, sources de revenus, présence en France des enfants, activités, etc.)⁶⁸⁷, qu'ils rapportent aux déclarations des allocataires. Dans la plupart des cas, il s'agit donc, grâce à une enquête circonstanciée, de juger de la conformité des déclarations des allocataires à la situation telle qu'elle peut être définie sur la base de ces critères de fait par les contrôleurs, et ainsi de détecter erreurs, oublis, fraudes ou fausses déclarations. Pour ce faire, les contrôleurs sont amenés à mobiliser tout un arsenal de techniques d'investigation qui ne sont pas sans rappeler les méthodes de l'enquête policière⁶⁸⁸.

⁶⁸⁷ Les critères de fait, fréquemment utilisés dans le droit de la protection sociale, se distinguent des critères faisant l'objet d'une définition légale et renvoyant à un statut. Sur cette notion, voir Sayn Isabelle, *Enfant à charge et parent isolé ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait*, *op. cit.*

⁶⁸⁸ En forçant le trait, on pourrait dire que les pratiques des contrôleurs, qui consistent en une vérification de conformité aux règles, se rapprochent effectivement plutôt de celles de la police, auxquelles ils se réfèrent eux-mêmes, alors que les enquêtes sociales qui visent davantage à décrire et analyser des situations pour l'instruction des demandes d'aide, se rapprochent davantage des enquêtes à prétention scientifique, destinées à une meilleure connaissance des « milieux » aidés. Pour une mise en perspective générale de ces histoires partiellement croisées, cf. Leclerc Gérard, *L'observation de l'homme*, Paris, Seuil, 1979. Sur le cas britannique, voir Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté... op. cit.* Pour

Le contrôle ne commence en effet pas avec la visite-interrogatoire au domicile des allocataires. Toute une série de démarches précèdent en effet cette entrevue. C'est le cas tout d'abord de vérifications et de l'accumulation d'informations préalables qui seront autant d'atouts lors de la visite.

« La plupart du temps, je commence déjà à faire des investigations externes à l'allocataire. C'est-à-dire que la plupart du temps je passe chez l'allocataire en dernier, quand j'ai obtenu le maximum d'informations un peu partout. Parce que comme c'est tout des contrôles un peu particuliers, j'ai des méthodes particulières. Je vais souvent au service étranger, parce que c'est des histoires d'identification, d'identité, tout ça. C'est pas toujours très net. J'essaie, quand c'est des multi-affiliations RMI, d'avoir les papiers d'identité que les autres CAF ont eu en mains. Je fais des fax, tout ça pour essayer de bien étayer déjà mon dossier, et je vois pratiquement mon allocataire en dernier. » (entretien contrôleur).

C'est le cas également avec les enquêtes de voisinage, au cours desquelles les concierges sont notamment très sollicités, par exemple pour savoir si telle bénéficiaire de l'allocation de parent isolé vit bien seule. La sollicitation régulière des mêmes informateurs n'est pas sans rappeler la mobilisation policière des indicateurs. À tout le moins, les contrôleurs choisissent leurs interlocuteurs, par exemple en fonction des origines nationales respectives de l'allocataire contrôlé et de l'informateur sollicité (qui sera supposé plus disert s'il ne s'agit pas d'un compatriote), mais aussi pour ne pas se laisser instrumenter et tomber dans le piège d'une dénonciation malveillante. Ces informations ne sont pas mentionnées dans les rapports — il faudrait que celui qui les livre fasse une déclaration officielle, ce qui n'arrive jamais. Mais elles servent à forger l'opinion des contrôleurs, et leur offrent des ressources dans la confrontation avec les allocataires. Le guet fait également partie de ces techniques policières avant la visite. Les contrôleurs restent parfois en observation devant le domicile, pour savoir qui s'y rend régulièrement, vont voir à l'école qui accompagne les enfants, suivent en voiture le présumé père habitant chez l'APIste, etc.

Forts de ces informations, les contrôleurs se présentent donc chez les allocataires en ayant cadré leur situation et en disposant d'atouts utiles à la maîtrise de l'interaction. Ils fixent le moment de la visite, jouant sur l'effet de surprise⁶⁸⁹. Contrairement aux

un exemple plus ponctuel, cf. Astier Isabelle, Laé Jean-François, « La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l'habitat en France. Le groupe d'Économie et humanisme, 1940-1955 », *Genèses*, 5, 1991, p. 81-106. Pour un exemple des différences et points communs entre enquête administrative et enquête scientifique, à propos d'une étude sur les bénéficiaires du RMI, voir Bourdieu Pierre, Balazs Gabrielle, « L'interrogatoire », in *La misère du monde*, op. cit., p. 927-939.

⁶⁸⁹ D'après nos observations, la pratique des visites « au saut du lit » destinée à établir les situations de « vie maritale » a toutefois disparu.

préconisations officielles, ces visites se font en effet presque toujours à l'improviste (on parle de visites « inopinées »), de manière à empêcher les contrôlés de préparer la venue du contrôleur, qui pourrait par exemple masquer les traces de présence masculine. En cas d'absence, un avis de passage est déposé dans la boîte aux lettres. Que l'allocataire dise ne pas l'avoir reçu, et le contrôleur disposera d'un indice supplémentaire de sa mauvaise foi. L'essentiel de la visite consiste en un entretien et en l'examen des documents que l'allocataire présente — on abordera ces deux points plus loin. Elle consiste également en des pratiques d'observation. Le mobilier et la décoration servent d'indicateurs du niveau de vie. Ces éléments matériels sont réputés dépositaires d'une « vérité » éventuellement masquée par la parole des allocataires. L'ordre et l'ambiance du logement permettent de se faire une idée du style de vie. Le logement des mères isolées, enfin, fait l'objet d'une attention particulière, qui peut consister en une visite systématique (taille du lit, présence de deux lits en cas de co-location, rasoir dans la salle de bains, etc.)

« On a l'œil exercé. Mais quand on rentre chez une personne on regarde. Pas les brosses à dents⁶⁹⁰, mais on regarde le séchoir, s'il y a des effets masculins dessus. On regarde s'il n'y a pas une paire de pantoufles pointure quarante-quatre dans un coin, ce genre de chose. Ou alors les photos qui quelquefois au mur pourraient nous laisser supposer que la personne ne vit pas seule. » (entretien contrôleur).

Des praticiens du droit en situation d'insécurité juridique

« Dans notre métier, il y a toujours un doute. »⁶⁹¹

L'exposé de ces techniques policières ne doit toutefois pas conduire à voir les contrôleurs comme des êtres sans états d'âme, obnubilés par la traque de la fraude. Malgré tout, la tension entre les exigences contradictoires du respect de la vie privée et de l'efficacité de leur travail demeure non résolue. C'est le cas entre les contrôleurs, qui ont de ce point de vue des positions différentes quant à l'opportunité de certaines pratiques : les visites inopinées ou le recours à des informateurs, par exemple. Au niveau individuel, ces divergences deviennent des dilemmes, chacun parvenant difficilement à établir une conciliation entre l'exigence du « rendement » et celle des

⁶⁹⁰ La présence de deux brosses à dents utilisée comme indice de vie maritale constitue le cliché des pratiques d'enquête, souvent utilisé par l'encadrement et les autres catégories de personnel des caisses. Ce cliché est fortement rejeté par les contrôleurs qui y voient le symbole des travers de l'« ancien » contrôle dont ils tentent de se démarquer. Cela n'empêche toutefois pas que des indices de cet ordre continuent à être mobilisés — comme le nombre d'assiettes sur la table pour identifier le nombre de personnes résidant dans le logement.

⁶⁹¹ Un contrôleur.

libertés individuelles. Ainsi, les contrôleurs sont parfois placés dans des situations à proprement parler cornéliennes de conflit entre le « sentiment » et le « devoir » : un cas peut appeler la compassion et être en même temps justiciable d'une suspension des prestations. Ils fondent leur position sur la rigueur dans le maniement de la règle, mais ne peuvent pas ignorer les effets négatifs de son application. Praticiens du droit, ils sont quotidiennement exposés à la contradiction du *summum jus, summa injuria* : l'application (trop) rigoureuse des règles, oublieuse de la singularité des cas, peut s'avérer injuste au regard des principes du « sens juridique ordinaire » qu'ils mobilisent⁶⁹².

C'est que précisément, sur le plan du rapport au droit, les contrôleurs sont placés dans une situation paradoxale. En s'inspirant de la notion d'insécurité linguistique proposée par William Labov, on peut qualifier cette situation paradoxale d'insécurité juridique⁶⁹³. Rappelons que l'insécurité linguistique correspond à la situation d'agents et de groupes qui, du fait de leur position et trajectoire sociales (petite bourgeoisie en ascension récente fréquemment confrontée aux classes supérieures) entretiennent une forte croyance à la norme (« hypersensibilité linguistique ») et sont en même temps dans l'impossibilité de s'y conformer pleinement, ce dont ils ont conscience et dont ils souffrent, leurs imperfections de langage leur rappelant régulièrement qu'ils n'ont pas tous les moyens de leurs ambitions.

Les contrôleurs, parfois du fait des dispositions associées à leurs origines et à leur position sociale, toujours du fait de la place qu'ils occupent dans l'institution, sont eux aussi prédisposés à entretenir un rapport de forte croyance dans la norme (juridique, cette fois), à condamner les moindres écarts (hypersensibilité), et à s'efforcer de l'appliquer de manière stricte. Mais cette « hypercorrection » juridique se heurte à d'importants obstacles. Contrairement au modèle de Labov, ceux-ci ne tiennent pas principalement à un déficit de compétence : s'ils ont un rapport avant tout pratique au droit dont ils ne maîtrisent évidemment pas toutes les dimensions, les années passées à traiter des dossiers leur confèrent une compétence technique rarement prise en défaut. Le problème est surtout ailleurs. Il tient d'abord à la situation délicate des contrôleurs, chargés de mettre de l'ordre dans un univers instable. Instable, l'univers dans lequel ils évoluent l'est de fait triplement. L'instabilité est en premier lieu macrosociale, si l'on

⁶⁹² On emprunte cette notion à Pinto Louis, « Du "pépin" au litige de consommation. Une étude du sens juridique ordinaire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 76-77, mars 1979, p. 65-81.

⁶⁹³ Voir Labov William, « L'hypercorrection de la petite bourgeoisie... », *art. cit.*

peut dire. Les contrôleurs sont confrontés à ce qu'ils perçoivent comme des bouleversements sociaux rapides et incessants.

« Même après des années et des années d'expérience, il y a toujours des choses nouvelles, on se dit "ben tiens, j'aurais jamais cru que ça puisse exister". Ce n'est pas figé, les situations évoluent, les mœurs évoluent. Donc, nous il faut s'adapter en fonction de ça. » (entretien, contrôleur).

En second lieu, l'instabilité marque les situations concrètes sur lesquelles ils doivent statuer. Celles-ci se définissent en effet le plus souvent par la précarité et les modifications fréquentes : vies de couple déçues, activités professionnelles intermittentes, configurations familiales changeantes, etc. Un contrôleur évoque ainsi les difficultés inhérentes au décalage entre les modes de vie des populations démunies auxquelles ils ont affaire et des critères administratifs qui renvoient à la durée.

« Vous comprenez, on leur dit que l'hébergement c'est forcément temporaire et qu'au delà de deux mois on considère qu'ils vivent maritalement. Mais pour eux, une vie maritale ça peut durer un mois ou deux ! Un jour, ils sont avec quelqu'un, et le lendemain c'est fini ! Pourquoi voulez-vous qu'ils viennent nous déclarer : "au fait, là, je vis avec quelqu'un" puisque ça peut casser le lendemain ?! » Un autre : « Y en a qui voudraient contrôler leur vie, mais c'est pas possible ! Ça dure six mois à la limite et ça repart dans tous les sens ! »

En troisième lieu, l'instabilité et l'incertitude sont celles des normes juridiques que les contrôleurs sont censés appliquer. On l'a vu à propos de l'isolement : les critères qu'ils utilisent ne sont pas toujours précisément définis. Ils peuvent changer d'une caisse à l'autre. Ils changent également dans le temps, du fait d'une réglementation évolutive (ce qui conduit les contrôleurs à considérer que le droit qu'ils appliquent est de nature très politique) mais aussi à des modifications de la jurisprudence et de son interprétation par les magistrats⁶⁹⁴. Ces agents de l'ordre dans un univers doublement mouvant ne disposent eux-mêmes que des prérogatives imprécises — cf. *supra*. Leur statut est loin d'être parfaitement clair quant à l'étendue de leurs possibilités d'investigation. Et quand bien même certaines règles existent, les contrôleurs « oublient » souvent d'en tenir compte (visites non avisées, absence d'information complète de l'allocataire contrôlé, usage d'informations sans valeur juridique, obtenues parfois suite à des pratiques à la limite de la légalité, etc.) C'est là aussi un des éléments de l'« insécurité juridique » des contrôleurs : alors qu'ils fondent leur position sur une revendication de rigueur dans l'application du droit, ces petits professionnels du droit sont contraints au bricolage. C'est le social qui vient remplir ces « vides juridiques ». Tout comme la qualification

⁶⁹⁴ Dans l'un des sites étudiés, l'arrivée d'un nouveau procureur a été l'occasion d'un litige concernant les délais de prescription, suite au recours d'un allocataire.

des situations, le cadrage des pratiques de contrôle repose de fait nécessairement sur des principes et des logiques qui n'ont rien de juridique, et tiennent aux catégories de perception et d'action socialement — autant que juridiquement — constituées des contrôleurs, et aux conditions de déroulement des interactions de contrôle.

Le contrôle à domicile n'en a pas moins été récemment renforcé sur le plan juridique. L'engrenage du juridisme évoqué plus haut a de fait produit des effets. Des contestations d'allocataires consécutives à des contrôles ont conduit à durcir les critères permettant d'établir la « vie maritale ». Ce durcissement permet une économie de travail pour les contrôleurs, qui peuvent se contenter des critères officiels au lieu de collecter tout un faisceau d'indices. C'est également une nouvelle contrainte : l'« intime conviction » et des éléments concordants ne suffisent plus. De manière générale, les contrôles ont évolué dans le sens d'un plus grand formalisme. C'est ce qui ressort des entretiens réalisés avec les contrôleurs et leurs supérieurs, qui témoignent d'une telle évolution⁶⁹⁵. En substance, les contrôles ancienne manière témoignaient d'une méthode plus « compréhensive » et descriptive. Les rapports pouvaient traduire une ambiance, multipliant les indications sur la situation individuelle du contrôlé, sa personnalité, ses difficultés, le déroulement de la visite. Aujourd'hui, de telles notations sont exclues des rapports, qui adoptent une forme plus standardisée, mentionnent les pièces visées et se concentrent sur des éléments juridiquement défendables. Un bon rapport n'est plus celui qui permet de comprendre une situation, mais celui qui, devant un tribunal, peut emporter la décision.

« Il faut toujours avoir en tête c'est ça la preuve. Il faut des preuves. Parce que moi j'ai débuté si vous voulez les premiers temps, l'intime conviction suffisait. Vous voyez un peu le parcours ! » (entretien contrôleur).

Cette juridicisation et bureaucratisation des contrôles entraîne des conséquences diverses. Pour les contrôleurs, c'est une « normalisation » qui limite les effets de l'insécurité juridique dont on a exposé la logique. C'est aussi la perte d'une part importante de leur capacité de jugement et de l'usage de qualités d'analyse. Pour les contrôlés, c'est une garantie possible contre l'arbitraire de l'« intime conviction » des contrôleurs. Mais cette « intime conviction » pouvait aussi permettre de saisir les nuances de situations complexes, ajuster le traitement à la singularité des situations, voire permettre certaines tolérances. Une telle évolution n'est toutefois que tendancielle. Les jugements appréciatifs — et dépréciatifs — ou normatifs n'ont pas disparu, même

⁶⁹⁵ Il faudrait ici pouvoir mobiliser d'autres sources (un travail sur archives est prévu à cet effet). Le récit des pratiques anciennes permet de fait aux agents interrogés de mobiliser un repoussoir bien fait pour démontrer les « progrès » et légitimer les pratiques actuelles.

si leur place est sans doute moins visible. Et certains contrôleurs défendent la dimension « compréhensive » contre les risques des excès du formalisme : « Il faut maintenir une approche rigoureuse, administrative, mais aussi une approche sociale » (entretien contrôleur).

3. Les logiques sociales de l'interrogatoire bureaucratique

C'est après avoir retracé tout cet ensemble de relations entre agents et institutions et entre agents au sein des institutions concernées que l'on peut en venir à ce qui, du contrôle, est directement visible par les allocataires et qui, par là même, symbolise le contrôle tout entier : l'interaction directe entre le contrôleur et le contrôlé. Si, comme on a voulu le suggérer en gardant ce face-à-face pour la fin de l'analyse, il n'est sans doute pleinement compréhensible que rapporté à un ensemble d'interdépendances beaucoup plus vaste, l'on ne saurait toutefois réduire ce moment au statut résiduel d'un échange interindividuel, tout entier déterminé par les rapports structurels qui s'y imposent. Ces interactions ont aussi leur logique propre. Et elles ne se limitent pas à l'enregistrement bureaucratique et formel d'une situation. Ce sont, à proprement parler, des interactions stratégiques qui, loin du fonctionnement standardisé d'une bureaucratie supposée anonyme et égalitaire, mobilisent et révèlent les ressources et dispositions inégales engagées dans le rapport à l'institution.

Des interactions stratégiques

Stratégiques, les interactions du contrôle à domicile le sont au sens goffmanien du terme, de par les modalités de leur déroulement. Elles le sont aussi de par l'importance qu'elles revêtent dans l'administration de la preuve et, partant, par leurs issues (les conclusions de l'enquête) et les conséquences parfois lourdes qui s'ensuivent en termes financiers et de droits sociaux.

La situation d'enquête fait par elle-même offense au contrôlé. Elle signifie en effet l'existence d'une suspicion à son égard, ou à tout le moins que « quelque chose ne va pas » dans la manière dont le récipiendaire s'est acquitté des tâches administratives que l'institution lui demande. L'intrusion au domicile marque physiquement le caractère d'intrusion généralisée que constitue le contrôle. Violation « du territoire de soi » : la

métaphore spatiale utilisée par Goffman s'entend ici au sens littéral. Et il n'est pas besoin d'insister sur la violence que peut constituer une exploration approfondie de la vie individuelle par le représentant mandaté d'une institution, qui multiplie les questions et fouille dans les papiers personnels.

Ce caractère intrusif et offensant, les contrôleurs cherchent à l'atténuer en brouillant le sens de leur visite. Contrairement aux préconisations officielles, beaucoup ne présentent pas leur carte professionnelle ni ne déclinent leur statut de contrôleur, se contentant d'annoncer qu'il s'agit de « monsieur ou madame X, de la CAF »⁶⁹⁶. Les formules de présentation employées tendent à masquer qu'il s'agit d'un contrôle. (« C'est les allocations familiales » et « Je viens pour régulariser votre dossier » font partie des plus communément employées). En tout cas, les contrôleurs tentent de diluer le caractère potentiellement inquiétant du contrôle dans ce qu'ils présentent, non sans analogie avec la formule policière, comme « une simple routine » (« est-ce que la situation a évolué ? »).

Cette forme d'évitement conduit également à faire porter les premiers moments de l'interaction sur les papiers plus que sur les personnes. Car si, là encore, la vérification d'identité renvoie aux pratiques policières, la manipulation des papiers est aussi une opération « neutre ». Le recours aux papiers permet ainsi de fixer les premiers instants de la relation sur un objet, et donc de différer la confrontation directe. Certains contrôleurs ont ainsi pour habitude de demander systématiquement confirmation des éléments consignés sur les papiers, engageant l'échange comme une forme de coopération sur des éléments *a priori* consensuels. C'est le cas par exemple avec le livret de famille qui est, comme le dit un contrôleur, « un document non conflictuel, [qui] permet de situer les personnes, de voir le nombre d'enfants, les mariages, de corriger les éventuelles fautes d'orthographe ». Plus qu'un « manque de tact » ou une impolitesse, ne pas se présenter comme contrôleur ou commencer l'interaction par l'examen des papiers peut au contraire s'analyser comme une manière d'engager « en douceur » une relation qui s'avère souvent plus tendue par la suite, de ne pas « braquer » ni « brusquer » le contrôlé en faisant comme s'il ne s'agissait que d'une visite banale et neutre. « Il ne faut pas brusquer les gens, les énerver, il faut les prendre à la façon douce » (un contrôleur).

Si cette manière d'engager la relation permet de « préserver la face » du contrôlé, mise

⁶⁹⁶ Pour une mise en perspective de ces tactiques d'entrée en relation, cf. Gumperz John, *Engager la conversation. Introduction à la sociolinguistique interactionnelle*, Paris, Minuit, 1989.

en danger par la situation d'enquête, elle compte aussi au nombre des tactiques utilisées par les contrôleurs pour limiter les préventions à son égard, améliorer la collaboration et-ou abaisser la vigilance, et partant obtenir davantage d'informations⁶⁹⁷.

« J'essaie toujours d'être très affable. Je donne toujours une poignée de mains, ce que les gens apprécient. Ça les met en confiance. Je trouve toujours un sujet qui détende l'atmosphère au début. Par exemple s'il y a des enfants, je parle des enfants, ("il est mignon, il est grand pour son âge", enfin bref). S'il y a un chien je parle du chien, s'il y a des plantes vertes je parle des plantes vertes... De façon à pouvoir mettre en confiance la personne, qu'elle soit moins sur ses gardes. Pour qu'après pendant l'entretien elle soit moins vigilante. Comme ça j'en tire bien plus de renseignements. [...] Si vous arrivez trop policer, la personne est sur ses gardes soit ça l'énervera donc l'entretien se passera mal, soit elle fera de la rétention d'informations. Ça n'empêche pas que j'aille jusqu'au bout, je demande les papiers qu'il faut, je repose les mêmes questions, je consulte. [...] J'étais plus directe plus flic au début. Je m'aperçois qu'on obtient plus par le calme, la sérénité. » (entretien, contrôleur)

Car en effet, beaucoup plus encore que ce que l'on avait pu observer au guichet, l'entretien tourne rapidement à l'interrogatoire, avec toutes les techniques du genre. Parler de tout et de rien permet de relâcher la tension mais aussi l'attention du contrôlé, qui pourra davantage se laisser aller à « lâcher » une information importante. Poser les questions de manière détournée (« Comment vous faites avec si peu ? »), provoquer la contradiction dans les déclarations en reposant la même question sous des formes différentes, prêcher le faux pour avoir le vrai... Ce sont là quelques exemples de ces compétences d'interrogateur.

« [Suite à un exemple fourni par le contrôleur]. Il y a des méthodes pour essayer de [...] "coincer" [les allocataires] ?

— C'est le dialogue. Vous lui poser quelquefois plusieurs fois la même question sous des formes différentes, pour voir comment la personne répond. Et puis au bout d'un moment de l'entretien si tout se passe bien la personne relâche un peu sa vigilance et peut faire des lapsus par exemple en parlant de "nous" au lieu de dire "je", vous voyez des choses comme ça.

— Et après comment vous pouvez étayer ce genre d'indices ?

— Si on a que ça on ne peut rien faire, par contre si on voit qu'il y a des effets masculins alors qu'elle n'a qu'un bébé, on pose des questions. Alors quelquefois elle nous dit que c'est son frère, alors on demande le nom, l'adresse du frère, on vérifie, enfin voilà. » (entretien contrôleur).

Cette opiniâtreté à débusquer mensonges et dissimulations ne se limite pas aux exigences officielles de la fonction. Elle renvoie sans doute à des dispositions sociales plus favorables au formalisme qu'à la compassion pour les pauvres. Mais ce n'est pas tout. Il faut ici également tenir compte des logiques propres à l'interaction d'enquête.

⁶⁹⁷ Sur l'usage tactique des ambiguïtés de cadrage, cf. Goffman Erving, *Les cadres de l'expérience*, op. cit., notamment p. 295 et suivantes.

Traquer la fausse déclaration ou l'incohérence, c'est alors ne pas se laisser « rouler dans la farine », comme le disent les contrôleurs ; c'est autrement dit « garder la face » et maintenir pour soi et pour les autres l'identité d'un professionnel compétent. Outre les relations qu'ils entretiennent avec des partenaires extérieurs et d'autres catégories d'agents de la caisse, des facteurs tenant à l'exercice concret des visites à domicile sont ainsi à ranger au nombre des conditions favorables au rigorisme des contrôleurs. « Je suis une contrôlease très rigide, mais ça permet de continuer à faire ce métier », explique l'une d'entre eux. En l'occurrence, les contraintes propres à l'interaction (ne pas s'en laisser conter) et celles que se fixent les contrôleurs (garder sa réputation, préserver pour soi un sentiment de compétence et d'utilité) sont, on le voit, bien faites pour servir les intérêts de l'institution.

Chercher à garder la face et déployer des tactiques destinées à influencer sur le cours de l'interaction n'est cependant pas l'apanage des contrôleurs. Les enquêtes à domicile, comme plus généralement les interactions bureaucratiques qui engagent des agents des fractions fragilisées des classes populaires, offrent un bon révélateur de la différenciation sociale de la valeur accordée au maintien de la « face ». L'un des reproches que l'on peut formuler à la sociologie de Goffman tient sans doute au risque d'universalisation d'un ensemble d'attitudes et d'exigences (tact, maniement des sous-entendus, rituels de civilité, etc.) qui, pour être sans doute très largement partagées, ne se réalisent pas moins avec une intensité et sous des formes variables en fonction des groupes sociaux. Pour ce qui nous intéresse ici, l'attachement des bénéficiaires d'aide sociale à la « face » est très largement variable. La mise en scène de la misère, l'exhibition des « cicatrices » sociales, les aveux d'incompétence ou d'abandon sont autant de signes d'une mise entre parenthèses — fût-elle provisoire et tactique⁶⁹⁸ — des exigences de préservation de la face. Au moins les contrôleurs sont-ils prompts à dénoncer de telles attitudes comme manque de pudeur ou « assistanat » ou (les deux ne sont pas exclusifs), à suspecter les tactiques d'apitoiement qu'elles pourraient consister.

Mais la « fierté » est loin d'être absente des attitudes observables du côté des contrôlés. On peut penser dans ce cas que l'attachement à la « face » tient moins au formalisme bourgeois et petit-bourgeois qu'au fait que, sans verser dans le misérabilisme, ce qui peut rester d'estime de soi après un parcours marqué par la désillusion, l'échec, le ressentiment, est investi d'une valeur d'autant plus grande qu'elle est fréquemment menacée. Et ce « on a quand même sa fierté » des assistés et chômeurs en fin de droits,

⁶⁹⁸ Cf. le chapitre sur les « fabrications » in Goffman Erving, *Les cadres de l'expérience*, op. cit., p. 93 et suivantes.

la visite du contrôleur le remet en cause, en remettant en cause l'honnêteté des déclarations faites à l'administration et/ou la définition de sa situation formulée par l'allocataire. On pourrait ainsi comprendre les réactions qui paraissent aux contrôleurs agressives et disproportionnées par rapport aux « gaffes » qu'ils estiment commettre comme le double produit de l'ignorance des « offenseurs » occupant une position dominante quant aux blessures narcissiques qu'ils infligent et de l'hypersensibilité d'agents dominés autant symboliquement qu'économiquement et culturellement à l'égard de l'identité positive qu'ils tentent de maintenir.

Or cette identité positive se définit essentiellement par rapport aux normes sociales que le contrôleur incarne : une vie stable et bien ordonnée, une famille, un travail ou au moins la « volonté de s'en sortir ». Si les contrôlés défendent leur image, c'est en effet toujours en fournissant des gages de bonne volonté sociale (« je fais des efforts »), eux-mêmes utilisés comme gages de bonne volonté administrative et de leur bonne foi (« je ne triche pas »). La défense d'une identité sociale positive doit ainsi être rapportée aux exigences pratiques de la situation de contrôle : être « bien vu » et emporter la conviction.

Bien évidemment, les enjeux de la situation d'enquête sont loin de se limiter à ces questions identitaires. Ces interactions sont aussi stratégiques de par les possibles conséquences financières — négatives — que peuvent anticiper les contrôlés. Et de fait, si elles ne sont pas directement l'occasion d'une décision elles n'en sont pas moins décisives. C'est là une conséquence des modalités de constitution de la preuve à l'œuvre dans le contentieux des prestations sociales. Quand bien même de nombreux documents, attestations et justificatifs sont demandés aux allocataires, le système de versement des prestations est dit « déclaratif ». La production de la preuve est ainsi partagée : en cas de litige les allocataires doivent prouver la conformité des faits à leurs déclarations en produisant les justificatifs nécessaires, mais c'est également à l'institution de prouver que la situation n'est pas celle qui a été déclarée, en démontrant le cas échéant la fausseté des informations fournies par le demandeur (par exemple en établissant la « vie maritale » quand une mère a dit être « isolée »). Dans un tel système, la disparition de l'« intime conviction » du contrôleur comme élément suffisant n'a pas supprimé l'importance des visites à domicile. En effet, le rapport de l'interaction d'enquête à la constitution de la preuve s'y opère à deux niveaux. D'abord, toutes les incohérences, hésitations, troubles etc. intervenus lors de la visite formeront autant de points d'appui pour la recherche de preuves matérielles. D'un autre côté, les éléments de preuve accumulés par le contrôleur avant la visite sont utilisés dans le face-à-face pour confondre l'allocataire qui a produit une fausse déclaration, et ce peu importe la

validité juridique de ces éléments, qui ne sont pas toujours susceptibles d'être produits devant une commission ou un juge. Le rapport de force ainsi établi pourra permettre de conduire à des aveux. Au moins les incohérences, hésitations, troubles etc., intervenus suite à la production de ces informations seront-ils systématiquement analysés comme des indices supplémentaires de la culpabilité des allocataires, et conduiront à approfondir l'enquête jusqu'à ce que des preuves tangibles puissent être obtenues.

Cette dimension stratégique de la visite, les enquêtés en ont généralement conscience, et leurs pratiques apparaît largement comme le produit de leurs anticipations quant aux suites du contrôle. Ces anticipations les conduisent dans la grande majorité des cas à se montrer coopératifs avec les contrôleurs, ce que ces derniers sont unanimes à constater. Si, de leur point de vue, les visites « se passent bien », en général, c'est que ceux qu'ils contrôlent ne peuvent guère intégrer le refus de coopération dans l'espace de leurs attitudes possibles. Cela n'empêche bien sûr pas des formes de résistance, qui n'empruntent qu'exceptionnellement la voie d'un refus frontal, et sont suffisamment minimales pour ne pas offrir de prise aux injonctions du contrôleur. C'est le cas par exemple de la lenteur avec laquelle les enquêtés peuvent répondre aux demandes (ouvrir la porte après plusieurs sonneries, prendre cinq minutes pour aller chercher les documents demandés, prolonger une conversation téléphonique qui a interrompu l'interrogatoire, etc.), opposant ainsi la force d'inertie de ceux qui n'ont que trop de temps devant eux aux demandes pressées et pressantes du représentant de l'ordre. C'est le cas également d'une mauvaise volonté qui, bien que manifeste, ne peut être dénoncée comme telle, comme lorsqu'à une demande de pièces justificatives répond un sac ou une boîte à chaussures où s'entassent pêle-mêle factures, courriers administratifs, papiers sans importance, ce qui permet de signifier sans le dire : « Vous voulez des papiers ? Débrouillez-vous avec ça ! ». Les tactiques des contrôlés peuvent être plus actives. C'est le cas lorsqu'ils « organisent leur isolement », pour reprendre l'expression des contrôleurs à propos des couples qui parviennent à préserver les signes extérieurs de la séparation, et plus généralement de toutes les formes coordonnées de dissimulation. C'est le cas également des tactiques d'apitoiement évoquées plus haut.

La distance au droit

On voudrait pour terminer revenir sur une question qui traverse toute cette recherche : celle du rapport des classes dominées aux institutions et au droit. Il n'est pas dans nos intentions de proposer ce qui serait une sociologie des fraudeurs. D'abord pour des raisons qui tiennent au mode de construction de l'objet que l'on a adopté : faire porter le regard sur le traitement bureaucratique de la misère plus que sur la situation socio-économique et les pratiques des bénéficiaires d'aides sociales ; considérer, à la manière d'Howard Becker, la fraude moins comme une pratique sociale que comme le produit du regard social porté sur des pratiques⁶⁹⁹. Ensuite pour des raisons de méthode. Comment en effet étudier les fraudeurs sans être enrôlé dans les dispositifs institutionnels de détection de la fraude ? Comment faire comprendre et accepter une enquête sociologique à une population qui fait l'objet d'enquêtes bureaucratiques ? Comment avoir accès à des dossiers personnels, d'autant plus confidentiels qu'ils font l'objet de litiges ?

L'on peut en revanche, sur la base des observations conduites lors du suivi des contrôleurs pendant les visites à domicile⁷⁰⁰, tenter de réfléchir à la distance qui sépare l'univers de référence d'agents en situation précaire de celui de l'institution sociale qui les contrôle, constitué de normes et de règles juridiques ; non plus en analysant les difficultés du travail des contrôleurs, mais en se plaçant cette fois du côté de ceux qu'ils contrôlent.

La distance au droit s'observe d'abord dans le rapport avec ce par quoi les obligations juridiques et l'obtention des droits se réalisent : les papiers⁷⁰¹. Le travail bureaucratique consiste très largement en la manipulation de papiers. C'est tout particulièrement le cas du contrôle, qui requiert l'examen d'un grand nombre de pièces justificatives. Avec, bien sûr, des différences et des nuances qu'il faudra établir plus précisément, les agents sociaux démunis qui composent l'essentiel de la population des enquêtés entretiennent quant à eux un rapport à ces papiers mal ajusté aux exigences bureaucratiques : ils sont généralement mal rangés, mal conservés, soit perdus, soit gardés sans discernement et entassés — la « boîte à chaussures » ou le « sac en plastique » sont les modes de conservation qui symbolisent aux yeux des contrôleurs cette forme d'incompétence. Les

⁶⁹⁹ Becker Howard, *Outsiders*, *op. cit.*

⁷⁰⁰ On envisage, sans que cela n'ait pu être réalisé pour l'instant, de procéder à des entretiens auprès d'allocataires après la procédure de contrôle.

⁷⁰¹ Cf. Dardy Claudine, *Identités de papiers*, *op. cit.*, notamment p. 47 et suivantes. Cf. aussi plus généralement Laé Jean-François, Murard Numa, *L'argent des pauvres... op. cit.*

imprimés et formulaires sont parfois mal compris. « Je ne m’y retrouve pas dans toute cette paperasserie ! » remarque ainsi un ancien commerçant au RMI. Cela n’est pas sans conséquence sur le contrôle : bon nombre des indus détectés par les contrôleurs ne sont en effet pas liés à une fraude ou à une omission (volontaire ou non), mais aux erreurs que font les allocataires en remplissant les imprimés, qui traduisent la logique du traitement bureaucratique plus que celle des situations telles que peuvent les vivre les allocataires.

Une erreur classique : l’allocataire indique dans les ressources qu’il a à sa disposition le montant du RMI qu’il perçoit (comme pour la feuille d’impôts), lequel apparaît alors comme une « nouvelle source de revenu » aux yeux de la CAF qui suspend aussitôt le RMI à l’allocataire.

Si cette extériorité par rapport aux papiers peut s’interpréter comme une forme d’incompétence, elle peut renvoyer aussi à une forme de « défense passive ». Ne pas s’occuper des papiers, c’est aussi ne pas se laisser prendre dans l’engrenage du traitement bureaucratique. C’est peut-être aussi plus ou moins consciemment refuser d’intégrer la logique institutionnelle en refusant le minimum requis de la bonne volonté administrative⁷⁰². C’est opposer un refus pacifique de coopération, en ne préparant pas à l’avance les documents demandés par le contrôleur lors d’une précédente visite.

Sans doute est-ce avec les groupes pour lesquels cette extériorité est la plus radicale que se révèle le mieux la distance structurelle qui, plus généralement, sépare les fractions fragilisées des classes populaires de la logique institutionnelle à laquelle ils sont confrontés. Parmi ces groupes, les « gitans » revient plus particulièrement dans les propos des contrôleurs. Comme le dit l’un d’eux :

« Ils vivent dans un monde sans papiers ! Vous pouvez toujours leur demander des papiers, ils vous diront oui tout de suite, ils iront même vous en fabriquer sur le champ, mais au fond ils s’en fichent complètement ! »

De par le maintien de cette extériorité, du fait aussi des conditions de vie qui sont les leurs, les gitans échapperaient à l’emprise de l’institution. Ils peuvent en retirer des ressources, mais n’assument aucun des coûts (symboliques, en démarches, en temps, etc.) occasionnés par le traitement bureaucratique. Et de fait, les contrôleurs s’accordent généralement sur l’impossibilité d’exercer leur fonction lorsqu’il s’agit des « gens du voyage ».

⁷⁰² Sur le maintien de la distance par rapport aux institutions, cf. par analogie avec l’institution scolaire Willis Paul, « L’école des ouvriers », *art. cit.*

La distance à l'institution et au droit renvoie plus généralement au niveau de compétence juridique et aux possibilités inégales qu'il permet de recourir (au sens ordinaire) au droit et de recourir (au sens juridique cette fois) contre les décisions de l'institution. Quel que soit son niveau, cette compétence juridique est éminemment empirique : on connaît moins les conditions d'octroi de telle prestation que le fait qu'un voisin dans une situation proche la perçoit. La compétence juridique que constitue la connaissance des droits existants, la maîtrise des critères et du vocabulaire technique, ne vaut pas légalisme. Elle peut aussi permettre des « abus » d'autant plus importants et difficile à déceler qu'ils sont faits en toute connaissance de cause. Aussi est-il permis de penser que les cas de fraude avérés concernent moins les agents les plus démunis que ceux qui disposent des ressources sociales et culturelles leur permettant de se mouvoir dans l'univers des droits⁷⁰³. Et si les agents les plus faiblement dotés en compétences juridiques sont parmi les plus contrôlés, c'est aussi comme on l'a suggéré du fait des erreurs et incohérences qu'ils commettent en raison de leur incompétence.

Les recours, destinés à faire appel des décisions de la caisse, et les procédures contentieuses parfois entamées par les allocataires, exigent une compétence juridique nettement plus importante⁷⁰⁴. L'augmentation récente de leur nombre ne saurait cependant être analysée directement comme un effet de l'amélioration des compétences juridiques des allocataires ; elle doit aussi être rapportée à l'intensification des contrôles. Si elle n'en est donc pas simplement une conséquence, l'augmentation des recours pourrait bien aussi avoir des effets en retour sur le rapport au droit des allocataires. Autrement dit, la « rigueur juridique » alléguée par le développement du contrôle pourrait bien aussi, par ce biais ni prévu ni désiré, rendre les « assistés » plus compétents juridiquement.

*

À travers l'analyse de la construction du problème de la fraude aux prestations sociales et de l'élaboration d'une politique institutionnelle de contrôle, cette recherche s'inscrit dans deux perspectives plus générales. Celle, tout d'abord, des transformations en cours de la protection sociale dont la politique de contrôle est à la fois un effet et un révélateur : la montée de préoccupations gestionnaires, d'un impératif politique de

⁷⁰³ L'on pourra vérifier cette hypothèse sur la base des statistiques établies suite aux procès pour fraude ou escroquerie.

⁷⁰⁴ Felstiner William, Abel Richard, Sarat Austin, « L'émergence et la transformation des litiges... », *art. cit.* Pour une mise en perspective, cf. également Pinto Louis, « Du pépin au litige... », *art. cit.*, et Serverin Évelyne, *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte, 2000, p. 96-100.

relégitimation des organismes sociaux, le développement d'aides sociales ne reposant pas sur la reconnaissance d'un statut liés à des cotisations et qui rendent dès lors les contrôles plus « nécessaires ». Il s'agit ensuite de s'interroger sur les usages sociaux du droit dans la conduite de l'action publique⁷⁰⁵. S'agissant d'une enquête sur les pratiques de contrôle, ce travail vise à rendre compte des modalités concrètes d'application de la norme juridique, en révélant notamment ce qu'elle doit aux positions et relations de ceux qui en sont chargés. Elle contribue ainsi, sur un terrain particulier, à une analyse des conditions sociales de mise en œuvre du droit. Cette enquête révèle plus largement un processus de juridicisation — au sens de l'affirmation d'une vision juridique — des questions liées à la protection sociale et, plus généralement, des questions sociales. Ce sont ainsi les conditions sociales de réactivation d'un discours juridique qui sont éclairées, en étant rapportées aux transformations des visions dominantes des problèmes sociaux et les débats politiques qui la rendent possible. Par là même cette recherche tente enfin d'éclairer les enjeux et les usages de ce travail juridique comme « fondement de l'ordre symbolique »⁷⁰⁶ : réaffirmer « la force du droit », c'est aussi remettre à leur place les « ayants droit » et en particulier les pauvres, bénéficiaires des minima sociaux, et rappeler ce que « la société » est *en droit* d'attendre d'eux.

⁷⁰⁵ Pour une synthèse récente, voir Renard Didier, Caillosse Jacques, De Béchillon Denys (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2001.

⁷⁰⁶ Bourdieu Pierre, « La force du droit... », *art. cit.*

Épilogue

Au terme de ce parcours, sans doute convient-il de rappeler brièvement les grandes orientations qu'ont suivies nos recherches et l'horizon sociologique vers lequel elles tendent. Comme on a tenté de le montrer tout au long de ce mémoire, celles-ci s'efforcent d'articuler trois niveaux d'analyse.

Il s'agit tout d'abord de rendre compte des conditions et logiques sociales de production et d'institutionnalisation de l'action publique. Ni manifestation de la pure volonté des « décideurs », ni accomplissement d'une « fonction » nécessaire au « système social », ni simple reflet de forces sociales sous-jacentes, l'action publique se construit dans un double ensemble de relations sociales. Le premier s'établit au sein de l'espace différencié et à géométrie variable des agents spécialisés qui la produisent (hauts et bas fonctionnaires, hommes politiques, experts, syndicalistes, etc.). On s'est ainsi efforcé de retracer, à chaque fois, les positions, les relations et l'espace de ces agents. (Pour n'en donner que quelques exemples : les commissions culturelles du plan au début des années 1960, les groupes d'intérêt, fonctionnaires, hommes politiques, linguistes, académiciens ou hommes de lettres engagés dans la « défense de la langue française », les nombreux agents et institutions qui concourent aux niveaux central et local à imposer et organiser la lutte contre la fraude aux prestations sociales.) Le second ensemble de relations relie cet espace spécialisé aux différents groupes professionnels et catégories sociales qui constituent l'espace social : les artistes et intellectuels dans leurs rapports complexes d'opposition, de coopération et parfois de dépendance aux politiques culturelles, les membres de la bourgeoisie traditionnelle et les petits porteurs de capital culturel dont les « défenseurs de la langue » s'érigent en porte-parole, ou encore les fractions fragilisées des classes populaires dans leur confrontation aux organismes sociaux. C'est dire que, même si l'analyse passe nécessairement par l'observation des institutions officiellement en charge de l'action publique, elle ne s'arrête pas à cette frontière plus juridique que sociologique.

C'est dire également que notre analyse est, de ce fait même, de part en part socio-historique : l'on n'observe jamais que l'état, inévitablement provisoire, des rapports de forces noués au sein et entre les champs et groupes sociaux considérés, et c'est à l'observateur que revient la tâche de restituer cet état dans des configurations, des conjonctures et des processus historiques. Cette perspective était au cœur de notre

travail sur la genèse de la politique culturelle, que le programme sur la politique de la langue prolonge également sur ce point. Elle sous-tend, bien que d'une autre manière, nos travaux sur l'administration sociale. On s'est en effet efforcé de rapporter les usages du et au guichet aux conditions socio-économiques qui les orientent. Quant à la lutte contre la fraude, on montre les liens qui unissent aux transformations en cours de la protection sociale, de sa constitution en impératif politique jusque dans les interactions entre contrôleurs et contrôlés⁷⁰⁷.

À un second niveau, notre analyse vise à rendre compte non plus de la production de l'action publique mais de ce qu'elle produit. En l'occurrence, il s'agit moins d'en saisir les effets dans une perspective d'évaluation des « résultats » que de rendre compte des transformations et processus sociaux qu'elle favorise. Ce sont ces transformations et processus qu'on a placés sous le terme générique d'institutionnalisation du social. Contentons-nous là encore d'en rappeler quelques exemples. Si, dans une perspective durkheimienne ou fonctionnaliste, on voit généralement le développement de l'État et de son action comme l'une des manifestations de la différenciation sociale croissante qui caractérise les sociétés modernes, l'on peut aussi faire l'hypothèse symétrique d'une différenciation favorisée par l'essor de l'action publique. Notre travail sur la politique de la culture a ainsi montré comment la croissance de l'intervention publique a renforcé la distinction entre le « culturel » et les domaines connexes de l'éducation, de l'animation ou des loisirs, favorisé la professionnalisation des activités culturelles (et donc la coupure d'avec les amateurs et bénévoles), et en fin de compte contribué à faire du monde de la culture un univers de pratiques différenciées. En l'occurrence, ce sont bien les frontières établies dans la conduite de l'action publique qui ont produit des effets. L'institutionnalisation du social par l'action publique, c'est aussi la construction de groupes sociaux — des professions nouvelles de l'encadrement culturel aux pauvres produits dans la relation d'assistance — la reconnaissance ou l'octroi de statuts sociaux — de la consécration étatique des artistes à la catégorisation des « exclus ». C'est enfin la diffusion de représentations sociales et de catégories de perception : des représentations de la culture ou de la langue, et dans le même temps les visions du monde que charrient ces formes symboliques ; des représentations de la pauvreté, et jusqu'à la définition de leur situation qui s'impose aux pauvres dans les rapports qu'ils entretiennent avec les administrations sociales. Ces représentations et catégories diffusées par l'action publique ne contribuent pas moins à la cristallisation du social que

⁷⁰⁷ Sur la manière dont on peut articuler ces différentes formes d'historicisation, on se permet de renvoyer à notre article à paraître fin 2001 : « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Laborier Pascale, Trom Dany, dir., *Historicité de l'action publique*, Paris, PUF.

des éléments plus strictement « matériels ». Et elles y contribuent d'autant plus qu'elles sont précisément associées dans l'intervention publique à des éléments matériels — entre autres, financiers — et diffusées *en pratique* par des agents sociaux et des institutions socialement autorisés à le faire voire mandatés pour le faire — l'État est sinon le détenteur du monopole du discours légitime sur le monde social au moins le centre des luttes pour la détention de ce monopole.

Rappelons enfin qu'à un troisième niveau, plus général, l'action publique en tant que « forme sociale cristallisée » a pu être utilisée comme angle d'observation, comme prisme permettant de saisir des phénomènes qu'elle rend plus facilement visibles, comme le rapport à la culture et à la langue ou le traitement de la misère.

Ces rappels et les pages qui précèdent le montrent : notre manière d'envisager la sociologie de l'action publique conduisait à ne pas voir dans les différents domaines explorés lors de nos enquêtes de simples « terrains » auxquels appliquer une seule et même grille de lecture (la « boîte à outils » de l'expertise en politiques publiques). Il s'est au contraire agi, à chaque fois, de révéler leurs enjeux et caractéristiques spécifiques, d'explorer les principales analyses qui s'y étaient attachées en dehors même de l'action publique *stricto sensu*, autrement dit de les construire en véritables objets de la recherche. La sociologie de l'action publique forme en ce sens un « domaine de spécialité » un peu particulier : c'est aussi, avec la sociologie de l'administration à laquelle elle est liée, le principal dénominateur commun à l'investissement de divers champs de la sociologie, comme celui de la culture et de plusieurs de ses composantes (comme la sociologie du champ artistique ou celle des intellectuels), celui de la langue qui le recoupe en partie, ou ceux de la protection sociale et de la pauvreté. Ces investissements diversifiés n'autorisent sans doute pas le rêve ou la prétention d'une « sociologie totale » ; ils procèdent plus sûrement d'une conception de la recherche sociologique qui récuse « la partition réelle du réel » comme principe de division du travail scientifique⁷⁰⁸.

⁷⁰⁸ Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Paris, EHESS, La Haye, Mouton, 1968, p. 52.

Index des auteurs

A

Abel Richard	97, 252
Achard Pierre.....	58, 65
Aebischer V.....	82
Ager Dennis E.	51, 78, 80, 82
Aguilar Yves	28
Allison Graham	29
Amrouni Isabelle	208, 209, 211, 222
Anderson Benedict	57
Arpin Roland	25
Astier Isabelle.....	172, 239
Auroux Sylvain.....	49

B

Bachelard Gaston	3
Badie Bertrand.....	6, 61
Baggioni Daniel.....	50, 51
Baillou Jean	60
Balazs Gabrielle	239
Balibar Renée	51, 59, 63
Balibar Sébastien.....	144
Ball R.....	78
Barrault Jean-Pierre.....	139
Baudelot Christian.....	77, 83, 85
Baudino Claudie	55, 59
Baumgarten Jean	93
Bayart Jean-François	58
Beaud Stéphane	81
Bec Colette	184
Becker Howard.....	68, 87, 168, 173n, 210, 250
Bénéton Philippe	195
Bengtsson Sverker.....	88, 113, 117, 124
Beniamino Michel	74
Berger Peter	18, 20, 162
Bergounioux Gabriel	49, 91
Bihr Alain.....	83

Birnbaum Pierre	6, 155
Blanchet Philippe.....	75
Blancpain Marc.....	79
Blöss Thierry.....	22
Boisset Anne	156
Boissino Alain.....	85
Boltanski Luc.....	15, 16, 79
Bouchard Chantal	92
Bouchard Gilles	153, 155
Bourdieu Pierre...10, 12, 23, 28, 30, 33, 38, 42, 45, 56, 57, 63, 65, 66, 68, 76, 78, 79, 80, 83, 84, 113, 156, 157, 159, 166, 172, 174, 176, 178, 197, 198, 200, 228, 235, 239, 253, 256	
Boy S.	163
Braselmann Petra	61
Breton Roland	75
Brodkin Evelyn Z.....	190
Broussard Valérie	210
Bruneau Charles.....	51
Bruneteaux Patrick.....	196
Brunetière Ferdinand	80
Brunot Ferdinand	51
Buchet Daniel	208, 209, 211, 222

C

Caillosse Jacques	253
Calvet Louis-Jean	52, 54, 55, 58
Caput Jean-Pol	110
Cassirer Ernst.....	22, 65
Castel Robert	18, 23, 149, 157, 172, 174, 182, 184, 217
Catach Nina.....	98
Catrice-Lorey Antoinette	151
Chamboredon Jean-Claude	163, 168, 256
Champagne Patrick	21, 153, 198, 200
Chanet Jean-François	67, 75
Changeux Jean-Pierre	44
Chansou Michel	116, 124

Charle Christophe.....	33	Das Gupta Jyotitinra	57
Chartier Roger	85	Daviet Jean-Pierre.....	153
Charvolin Florian	21	De Béchillon Denys	253
Chaurand Jacques.....	80	De Broglie Gabriel.....	93
Chauvière Michel	152	De Certeau Michel	59, 61
Chazel François	176	De Courson Charles	194
Chenu Alain.....	162	De Montlibert Christian	201
Chevalier Jean-Claude.....	49	De Quatrebarbes Bertrand.....	153
Chevallier Jacques.....	151, 163	De Saint-Robert Marie-Josée.....	60, 74, 88, 94, 116, 124, 139
Chiflet Jean-Loup	143	De Saint-Robert Philippe	96
Choquet Luc-Henry	207, 233	De Saussure Ferdinand	50, 64
Cibois Philippe	98	De Swaan Abram	56, 61, 62, 175, 177
Cicourel Aaron	20	Dean Hartley	191
Clairis Christos	75	Debré Michel	124
Cloward Richard A.....	188	Deharbe David	215
Cobb R.....	19	Dejours Christophe	234
Cohen Marcel	75	Demailly Lise.....	156
Collovald Annie	196, 198, 204	Demazière Didier	171
Combessie Jean-Claude.....	74, 80	Depaigne Anne	23
Commaille Jacques.....	176	Depaigne Jacques.....	25
Compagnon Antoine.....	41, 73	Desjardins Thierry	198
Cooper Robert Leon	52	Desrosières Alain	16, 42
Corcuff Philippe	7, 16, 156	Ditch J.	187
Costaouec Denis	75	Dixon Keith.....	191, 193
Coyos Jean-Baptiste	75	Dobry Michel.....	140, 168, 202
CRESAL.....	6	Donnat Olivier	41
Croutte Patricia.....	200	Donzelot Jacques	183
Crozier Michel.....	32, 162, 217, 236	Douglas Mary	22
D		Druon Maurice.....	81, 85, 91
D'Oria Domenico	52	Dua Hans R.	59
Damamme Dominique	16	Dubar Claude	80, 158, 162, 170, 173
Damon Julien.....	196	Dubuffet Jean.....	36
Danet Brenda.....	155	Dulong Delphine.....	26, 54, 84, 210
Danzin André	136	Dumoulin Laurence	176
Daoust Denise	52	Dupuy François.....	163
Dard Frédéric.....	72	Duran Patrice	6
Dardy Claudine.....	160, 170, 250	Durkheim Émile.....	10, 11, 12, 15, 44, 48, 255
Darras Éric.....	215	Duron Jacques.....	118
Darteville Michel	156		

E

Edelman Murray	19
Elder C.....	19
Elias Norbert	86
Éloy Jean-Michel.....	74, 84, 128
Encrevé Pierre	49, 117
Etable Roger	77, 83, 85
Étiemble	76, 80, 90, 92, 107, 108
Ewald François	182

F

Favre Pierre	26
Felstiner William.....	97, 252
Feschet Valérie	80
Fielding Henry.....	181
Fishman Joshua A.	52, 54, 58
Flaubert Gustave.....	41
Fodor István.....	46, 51, 54
Ford J.....	163
Fossé-Poliak Claude	78, 82, 83
Foucault Michel.....	18, 26, 158, 183, 215
Four Pierre-Alain.....	37
Frey Brigitte	109, 110
Friedberg Ehrard.....	32
Friedberg Erhard.....	217
Fumaroli Marc.....	72, 105

G

Gadrey Jean	155
Gaïti Brigitte.....	204
Garcia Sandrine	195, 211
Garraud Philippe.....	19, 20, 97, 198
Garrigou Alain.....	151, 210
Gaudin François	55, 93, 116, 119, 141
Gaxie Daniel.....	186, 200, 201, 204
Gellner Ernest.....	57
Georgakakis Didier.....	26, 84, 210
Geremek Bronislaw	175, 181, 182, 183, 185
Gilder Alfred	126
Giordan Henri.....	137

Glück Helmut.....	91, 117
Godbout Jacques-T.	152
Goffman Erving	85, 156, 157, 170, 173, 205, 212, 244, 245, 246, 247
Goodsell Charles T.	155
Grafmeyer Yves	167
Gramsci Antonio.....	74
Gray Clive.....	24
Grignon Claude.....	141, 160
Grunow Dieter	155
Gueunier Nicole	77, 114
Guillermou Alain	124, 139
Gumperz John	245

H

Hagège Claude.....	46, 51, 54, 65, 66, 79, 88, 91
Halbwachs Maurice	48, 163, 164, 169
Haroche Charles.....	90
Hasenfeld Yeheskel	154
Hassenteufel Patrick.....	197, 211
Hatchuel Georges.....	200
Hatzfeld Henry.....	184
Haugen Einar	50, 52, 53, 54
Helgorsky Françoise	51
Héran François	9, 75
Hirschman Albert O.....	89
Hirschmann Albert O.....	185
Hobsbawm Eric.....	57, 78
Hoggart Richard.....	173
Hughes Everett C.	9, 162, 173n

I

Ihl Olivier.....	151
Ion Jacques.....	172

J

Jacob André	65
Jeannot Gilles.....	154
Jellab Aziz.....	172
Jernudd Björn H.....	52
Jobert Bruno.....	16, 18, 33, 176, 182, 195, 201

Joseph Isaac 156, 157
 Julia Dominique 59
 Julliard Jacques 90, 198, 199

K

Kadushin Charles 166, 168
 Kaluszinski Martine 5
 Kantorowicz Ernst 164
 Katz Elihu 155
 Katz Michael B. 194
 Kaufmann Jean-Claude 173
 Kitsuse John 19
 Klemperer Victor 47
 Kowalski Anne-Delphine 200
 Kuisel Richard F. 76

L

Laborier Pascale 24, 25, 255
 Labov William 78, 241
 Labrie Normand 56
 Lacoste Michèle 156
 Lacroix Bernard 9, 18, 23, 42, 46
 Laé Jean-François 181, 195, 239, 250
 Lagroye Jacques 5, 6, 9, 17, 19, 23, 162
 Lahire Bernard 19, 64, 82, 109, 235
 Laitin David D. 61
 Lanzarini Corinne 196
 Lapierre Jean-William 58
 Laporte Dominique 59
 Lascoumes Pierre 20, 23
 Latournerie Dominique 94
 Le Pourhiet Anne-Marie 128
 Leca Jean 33, 155
 Leclerc Gérard 238
 Leconte Jacques 98
 Lenoir Remi 21, 23, 92, 180, 204, 217
 Léonard Gérard 194, 197
 Léonardini Jean-Pierre 89
 Leroy Marc 232
 Lévy Maurice 92

Lindblom Charles 32
 Lion Bruno 32
 Lipsky Michael 155, 158, 190
 Lucci Vincent 98
 Luckmann Thomas 18, 20, 162

M

Macris James 52
 Mainguenu Dominique 91
 Malaurie 93
 Marcellesi Jean-Baptiste 116
 March James G. 17, 33
 Marino Adrian 90
 Marshall T.H. 182
 Marx Karl 42
 Mathiot Pierre 210
 Mauger Gérard 78, 82, 83, 195
 Maurais Jacques 52, 55, 77, 88, 91
 Mauss Marcel 15
 Mead Lawrence 194
 Meizoz Jérôme 106
 Menger Pierre-Michel 31, 35
 Mény Yves 4, 17, 19
 Merton Robert K. 164
 Meschonnic Henri 117
 Mesnard André-Hubert 24, 94
 Messu Michel 16, 160, 181
 Milroy J. 88
 Milroy L. 88
 Milza Pierre 60
 Minc Alain 195
 Minihan Janet 25
 Monjardet Dominique 233
 Monnier Gérard 34
 Monsaingeon Guillaume 25
 Montebello M. 153
 Mouhanna Christian 166
 Mucchielli Laurent 187
 Muller Pierre 8, 18, 19
 Munoz Marie-Claude 81

Murard Numa 181, 195, 250
 Murray Charles 193, 194
 Murray Harry 190

N

Nadaud Christophe 199
 Nazé Yves 98
 Négrier Emmanuel 24
 Noguez Dominique 107
 Noiriel Gérard 59, 170, 171
 Nora Pierre 49

O

Ó Riagáin, Padraig 56
 Offerlé Michel 84, 89, 117, 120, 151, 170
 Ogien Albert 23
 Orwell George 188

P

Padioleau Jean-Gustave 19
 Paicheler Geneviève 26
 Palidda Salvatore 196
 Parsons Wayne 7, 19, 97, 198
 Passeron Jean-Claude 22, 141, 160, 256
 Paugam Serge 170, 193
 Péroni Michel 172
 Peterson Steven A. 154
 Pfefferkorn Roland 83
 Pialoux Michel 81
 Pierson Paul 189
 Pigniau Bernard 61
 Pinto Louis 21, 38, 96, 109, 114, 153, 154, 157, 241, 252
 Piven Frances Fox 188
 Pivot Bernard 98
 Poirrier Philippe 24, 31
 Polanyi Karl 33
 Pollak Michael 70
 Ponge Francis 107
 Pontier Jean-Marie 94
 Pool Jonathan 61

Pudal Bernard 78, 82, 86, 113, 114

Q

Quémada Bernard 46, 72, 80
 Queneau Raymond 87
 Quéré Louis 23
 Quin Claude 153

R

Ravon Bertrand 18
 Ray Punya S. 54
 Renan Ernest 58
 Renard Didier 184, 253
 Revel Jacques 59
 Ritaine Evelyne 33
 Robert Cécile 176
 Robillard Didier 74
 Roche François 61
 Rodriguez Jacques 182, 183, 187, 190, 191, 193, 238
 Rosanvallon Pierre 33, 184, 189, 194, 195
 Roselli Mariangela 59, 61, 80
 Rouquette Rémi 128
 Rowell Jay 151
 Royer Jean-Michel 110
 Rubin Joan 52
 Ryan Charlotte 189
 Ryan W. 195

S

Sadran Pierre 152
 Saez Guy 19, 31
 Saias M. 153
 Sainsaulieu Renaud 162
 Salais Robert 16, 188
 Santamaria Antonio 55
 Sapiro Gisèle 109
 Sarat Austin 97, 252
 Sauer Wolfgang 91, 117
 Sauvageot Aurélien 116
 Sauvy Alfred 92

Sayad Abdelmalek.....	81
Sayn Isabelle	218, 220, 238
Scheff T. J.	168
Schiffman Harold	75
Schwartz Olivier.....	81
Serré Marina.....	177
Sfez Lucien.....	17
Silatsa Nicolas	110
Simmel Georg	150, 168n
Skocpol Theda.....	24, 189
Smith Anthony D.....	57
Smouts Marie-Claude.....	61
Spector Michael.....	19
Surel Yves	8, 26

T

Tauli Valter	54
Thérive André.....	75
Thévenot Laurent	16
Thody Philip.....	73
Thœnig Jean-Claude.....	6, 17, 19, 22, 163
Tocqueville Alexis de.....	185
Topalov Christian.....	16
Traimond Bernard	73, 80
Tripier Pierre	80, 162
Trom Dany	255
Trudeau Danielle	84, 88

U

Urfalino Philippe.....	22, 31, 34, 36, 37
------------------------	--------------------

V

Van Campenhoudt Luc	26
Veitl Anne.....	35
Vestheim Georg	24
Veyne Paul.....	24
Viala Alain.....	109
Vilkas Catherine	37
Von Busekist Astrid.....	59

W

Wacquant Loïc.....	189, 193, 194, 195, 215
Wagniat Jean-François	182
Wahl Charlotte.....	93
Wahnich Sophie.....	5
Wangermee Robert	25
Warin Philippe	152, 154, 155
Weber Eugen.....	75
Weber Max	4, 12, 65, 132, 164, 176
Weller Jean-Marc.....	149, 152, 155, 156, 161
William Colin H.....	58
Willis Paul.....	174, 251
Wodak Ruth	55
Wynants Bernadette	63, 68

Y

Young D.....	163
--------------	-----

Table des matières

Avant-propos.....	1
Introduction : pour une sociologie de l'action publique.....	4
L'intérêt sociologique d'une analyse de l'action publique.....	4
L'action publique, un objet laissé aux marges de la sociologie.....	6
Action publique et institutionnalisation du social.....	8

Partie I.

La construction des catégories étatiques :

le traitement public des formes symboliques 14

Synthèse 1. La culture comme catégorie d'intervention publique 15

- | | |
|--|----|
| 1. De quelques formes politiques de classification | 15 |
| 2. Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue..... | 30 |

Prolongement 1. La langue, ressort et enjeu de la force symbolique de l'État 45

§ 1. Les contours d'un objet..... 49

- | | |
|---|----|
| 1. Du côté de l'analyse linguistique..... | 49 |
| 2. Du côté de l'analyse historique et socio-politique | 56 |
| 3. Pour une sociologie des politiques de la langue | 63 |

§ 2. Du « génie » à la « défense » de la langue française..... 72

- | | |
|--|----|
| 1. Fondements sociaux des problèmes linguistiques et traduction linguistique des problèmes sociaux | 74 |
| La hantise du déclin international..... | 75 |
| Rapports sociaux et rapports linguistiques | 77 |
| 2. Comment la langue devient un problème social | 87 |
| La sacralisation de la langue : le français en danger..... | 87 |
| Les usages politiques de la thématique linguistique :
la langue française comme objet d'intervention publique | 93 |

§ 3. Sociologie d'une politique 102

- | | |
|---|-----|
| 1. La politique du français : espace des prises de position et espace de production | 104 |
| Des interdépendances multiples | 105 |
| Les formes de la centralisation..... | 123 |
| 2. Une politique sous surveillance..... | 132 |
| Modus operandi et déni de la contrainte..... | 133 |
| Oppositions et remises en cause | 139 |

Partie II.	
L'actualisation des normes et catégories étatiques :	
le traitement bureaucratique de la misère	148
 Synthèse 2. Relation administrative et traitement de la misère	149
1. Pour une sociologie du rapport à l'administration	150
Les relations de guichet : du problème social à l'objet sociologique	150
Deux parcs d'analyse	157
2. Catégorisation et identification bureaucratiques	161
Entre conformité bureaucratique et dispositions personnelles : le travail des petits fonctionnaires	162
Entre « humanité matérialisée » et adaptations institutionnelles	169
 Prolongement 2. Les conditions sociales du rappel à la norme.	
Contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales	175
§ 1. De la réaffirmation du droit à la nécessité du contrôle	180
1. La production d'un impératif de rigueur	181
Un topique du traitement de la misère	181
Un produit d'importation	188
La fraude sur l'agenda	196
2. La définition d'une politique institutionnelle	204
Contraintes externes, concurrences internes	205
La traduction institutionnelle d'un problème politique	207
Une institutionnalisation problématique	210
§ 2. Le contrôle en pratiques	219
1. Un triple système de relations	220
Les usages d'une relative autonomie locale	220
Le système des relations locales	223
L'organisation interne du contrôle	225
2. Le contrôle à domicile ou les ruses de la raison juridique	229
Le groupe des contrôleurs	229
Des logiques contradictoires pour une identité professionnelle problématique	232
Fonctions bureaucratiques et dispositions personnelles	235
Des pratiques policières	238
Des praticiens du droit en situation d'insécurité juridique	240
3. Les logiques sociales de l'interrogatoire bureaucratique	244
Des interactions stratégiques	244
La distance au droit	250
Épilogue	254
Index des auteurs	257
Table des matières	263